

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
FINANCES LOCALES
ANGLAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 11 DÉCEMBRE 1934, A 14 HEURES

PAR

BERNARD CHAVETON

Président : M. ALLIX, DOYEN

Suffragants { M. JÈZE, PROFESSEUR
 { M. AFTALION, PROFESSEUR

PARIS

IMPRIMERIE JEAN BELMONT

35, RUE DE GRENELLE, VII^e

LES
FINANCES LOCALES ANGLAISES

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
FINANCES LOCALES
ANGLAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE 11 DÉCEMBRE 1934, A 14 HEURES

PAR

BERNARD CHAVETON

Président : M. ALLIX, DOYEN

Suffragants { M. JÉZÉ, PROFESSEUR
M. AFTALION, PROFESSEUR

PARIS

IMPRIMERIE JEAN BELMONT

35, RUE DE GRENNELLE, VII^e

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**



INTRODUCTION

Semblable en cela à toutes les sciences économiques, la science des finances pose des principes dont les applications les plus strictes ne sont pas toujours celles qui engendrent les résultats les plus satisfaisants. La vie des nations est un complexe mouvant dont les facteurs les plus divers déroutent, à juste titre, la logique naturelle de l'esprit humain.

Cependant, en Angleterre, la science paraît de prime abord trouver une éclatante justification. La politique financière anglaise, qui s'est toujours traduite, même aux heures les plus difficiles, par d'heureux résultats, est réputée comme s'étant constamment inspirée de directives fort recommandables; et, si l'on ne considère que les finances de l'Etat, cette réputation d'orthodoxie semble inattaquable.

Or, quand on parle finances, qui songe aux finances des collectivités locales? C'est là, semble-il au profane, un domaine dont l'intérêt ne dépasse pas le cadre du village ou de la cité. Nombreux pourtant, et spécialement en Angleterre, sont les liens qui unissent le sort financier de l'Etat et celui des collectivités locales, depuis que la puissance publique a étendu son domaine d'action à l'amélioration progressive du sort des individus. Or, il apparaîtra au cours de cette étude que, si la situation financière des collectivités locales est demeurée, dans son ensemble, et en dépit des circonstances actuelles, particulièrement saine, les finances locales, à l'opposé de celles de l'Etat, reposent sur un système d'où la logique est souvent absente. Cela prouve une fois de plus, à l'encontre de la réputation quelque peu surfaite dont jouit la politique financière de l'Angleterre, que les qualités de l'ouvrier importent plus que celles de l'outil. Et c'est ici l'occasion de rendre hommages aux autorités locales anglaises, qui, en dépit d'opi-

nions parfois extrémistes, témoignent d'une sagesse financière et d'un esprit public que bon nombre de pays seraient en droit d'envier.

Les ouvrages anglais qui traitent des problèmes locaux n'en considèrent l'aspect financier qu'accessoirement aux questions administratives. Administration et finance sont, en effet, deux domaines qui, s'ils peuvent être aisément dissociés dans le cadre national, se pénètrent au contraire intimement dans la pratique du gouvernement local. En ce qui concerne l'Etat, la nature des besoins auxquels il satisfait, le développement plus ou moins grand des services publics qu'il administre ne commandent en rien les méthodes de financement des dépenses qu'il engage. D'un côté c'est un problème politique, de l'autre, au moins en principe, un problème purement financier. Pour les collectivités locales, au contraire, les bases du système financier, rapports avec l'Etat ou nature du régime fiscal, varient normalement en fonction de l'étendue et de la nature des services dont les autorités locales ont la gestion.

Cependant il n'a pas semblé dénué d'intérêt de présenter, au cours d'une esquisse rapide qui n'est rien moins qu'un ouvrage de complète documentation, les traits les plus marquants et les principes directeurs du système financier des collectivités locales anglaises. Aussi bien, l'étude des questions administratives sera-t-elle réduite au strict minimum. Par ailleurs, dans le domaine purement financier, certains points de détail, comme le recouvrement des impôts, la procédure budgétaire, le mode de tenue des comptes, sont sans rapport avec la contexture générale du mécanisme envisagé. Aussi n'en sera-t-il qu'incidemment traité.

Après un rapide aperçu des principaux rouages administratifs et financiers de l'organisation locale anglaise, les différentes catégories de ressources, impôts, subventions, emprunts, revenus du domaine mobilier, seront successivement étudiées. Puis les principales dépenses seront à leur tour passées en revue, avec le mode de financement attaché à chacune d'elles. Après un chapitre consacré au contrôle des finances et principalement des comptes locaux, quelques précisions seront enfin données sur la situation financière de la première capitale du monde.

Il ne restera plus, dès lors, qu'à conclure.

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES

§ 1. — Les divisions administratives.

Deux traits principaux caractérisent l'organisation administrative de l'Angleterre : une décentralisation très accentuée des services publics, un défaut d'homogénéité dans la hiérarchie des divisions territoriales. Pays d'origine de la démocratie, l'Angleterre a toujours respecté les vieilles traditions d'indépendance de ses autorités locales, traditions qui se résument dans l'expression classique de « self-government ». On oublie trop souvent, en effet, dans certains pays, que la démocratie est incompatible avec une centralisation trop accentuée de l'administration. La volonté populaire se déforme à chacun des échelons hiérarchiques d'un système administratif où les moindres décisions sont plus ou moins directement soumises à l'approbation du pouvoir central. Quel lien peut-il subsister entre l'électeur et le représentant local d'un gouvernement soumis au régime parlementaire ? L'organisation administrative anglaise ne prête pas à ces critiques. Certes elle s'est complétée, au cours des années, d'un contrôle sévère du pouvoir central sur les différents domaines de l'activité locale, contrôle exercé dans la généralité des cas par le Ministère de la Santé Publique, héritier des attributions de l'ancien Local Government Board, et occasionnellement par les Ministères plus particulièrement intéressés, Instruction Publique, Transports, Intérieur. Mais le pouvoir de décision lui-même reste toujours confié à des autorités purement locales, directement issues des groupements de

population qu'elles représentent, et auxquelles ne se joint aucun représentant du pouvoir central. Ce pouvoir de décision dont disposent les autorités locales, elles l'exercent à propos des nombreux et importants services publics dont la gestion leur est confiée. Hors la justice et la défense nationale, on peut dire que l'administration locale touche à tous les domaines de l'activité publique.

Trois catégories de collectivités se partagent principalement cette lourde tâche; ce sont, par ordre de grandeur croissante, la paroisse, le district et le comté. Mais cette hiérarchie est faussée par l'immixtion d'une quatrième catégorie de collectivités : les Bourgs, eux-mêmes répartis en Bourgs-comtés et Bourgs-non-comtés. Cette distinction tient à de vieilles traditions dont il faudrait rechercher bien loin l'origine. Nation commerçante par excellence, et riche parce que commerçante, l'Angleterre a toujours considéré et favorisé les agglomérations urbaines, centres de développement de ce commerce bienfaisant, par rapport aux circonscriptions rurales. Et, lorsque s'est formée peu à peu l'organisation administrative du pays, les libertés et privilèges dont jouissaient, dès l'origine, les Bourgs, ont toujours été respectés. Les Bourgs ne se sont jamais fondus dans le cadre des circonscriptions nouvelles; à la fin du siècle dernier force fut de concéder aux plus importants d'entre eux les prérogatives et les attributions dont jouissaient les nouveaux Comtés administratifs.

Aussi bien, à l'heure actuelle, les divisions administratives de l'Angleterre s'établissent-elles comme suit : le territoire, à l'exception de la ville de Londres, est divisé en 61 comtés administratifs et 83 bourgs-comtés, ces derniers, constitués par les principaux centres urbains, ne comportant aucune circonscription subalterne. Les 61 comtés administratifs se subdivisent en 236 bourgs et 1.415 districts, dont 780 districts urbains et 635 districts ruraux. Enfin, les districts groupent 7.200 paroisses.

1° LA PAROISSE

Centre initial de gestion de l'assistance publique, la Paroisse a perdu sa plus grande raison d'être depuis la loi de 1929 qui a transféré l'administration de ce service aux autorités du Comté, afin de répartir plus équitable-

ment les charges qui en résultent. A l'heure actuelle, la Paroisse ne conserve plus guère dans ses attributions que certaines opérations immobilières afférentes à l'aménagement des bourgades, à l'entreprise de lotissements ou d'habitations à bon marché.

Les autorités paroissiales sont le Conseil de Paroisse (Parish Council) et l'Assemblée de Paroisse (Parish meeting). L'Assemblée, qui comprend tous les électeurs de la circonscription, se réunit une fois par an et élit, tous les trois ans, en nombre variant de 5 à 15, les membres du Conseil qui désignent eux-mêmes leur président. Le suffrage universel s'étend aux personnes des deux sexes, domiciliées dans la circonscription, et ne comporte aucune sérieuse condition restrictive.

2° LE DISTRICT

C'est dans le cadre du district que sont groupés tous les services publics ayant trait à la santé et à l'hygiène publiques : hôpitaux, asiles, adduction d'eau, urbanisme, etc., etc... Depuis le transfert de la voirie aux autorités du Comté par le Local Government Act de 1929, les autorités du district ont, avant tout, un caractère sanitaire. Les districts urbains restent cependant chargés de la voirie urbaine, et, dans certains cas, de l'enseignement primaire.

L'autorité de la circonscription est le Conseil de District (Urban District Council ou Rural District Council, suivant les cas). Les Conseillers sont désignés par les électeurs des différentes paroisses du district; ils doivent répondre aux conditions suivantes : être électeur paroissial de la circonscription ou avoir résidé dans le district durant les douze mois précédant l'élection. Sont inéligibles : les aliénés, les assistés au cours de l'année précédente, les individus condamnés à des peines afflictives, les faillis, les fonctionnaires. Nommés pour trois ans, les Conseillers sont renouvelables par tiers tous les ans. Ils se réunissent mensuellement et désignent annuellement leur président (Chairman) qui constitue en fait l'autorité exécutive du district. Mais il n'agit que par délégation du Conseil, ce dernier cumulant, en droit, les fonctions délibératives et exécutives. Il se scinde d'ailleurs en un certain nombre de Comités compétents pour chaque service de leur spécialité.

3° LE BOURG

Le Bourg acquiert son titre et les privilèges auxquels il donne droit par le bénéfice d'une Charte royale. En fait, le domaine d'activité de cette collectivité urbaine comporte à peu près les mêmes limites que celui du District. Seuls les Bourgs dont la population dépasse 10.000 ou 20.000 habitants, selon les cas, possèdent le droit d'instituer un corps de police autonome sous la direction d'un Comité spécial issu du Conseil, le Watch-Committee. Mais c'est surtout par une dépendance moins grande à l'égard du pouvoir central, en matière de contrôle, administratif ou financier, qu'il se distingue du District. En outre, la composition et les règles de désignation de ses autorités sont assez particulières. Ces autorités sont : le Maire (Mayor), les Aldermen et les Conseillers, dont l'ensemble constitue le Conseil Municipal (Town Council).

Le corps électoral, autrefois plus restreint que dans les autres circonscriptions, est depuis 1918 composé de façon identique. Il désigne les Conseillers, ceux-ci étant à leur tour chargés de nommer les Aldermen.

Les Conseillers, d'un nombre variant entre 12 et 51 selon l'importance de la population, sont élus pour une durée de 3 ans et sont renouvelables par tiers annuellement. Tout électeur municipal peut être désigné aux fonctions de conseiller.

Les Aldermen, en nombre égal au tiers des Conseillers, sont choisis parmi ces derniers ou parmi les électeurs. La durée de leurs fonctions qui sont égales à celles des Conseillers, est de six ans.

Le Maire est élu par le Conseil parmi ses membres, pour une durée d'un an. Certaines attributions judiciaires lui sont dévolues, et c'est là un des privilèges les plus marquants concédés au bourg. Il préside les réunions trimestrielles du Conseil, auxquelles il a voix prépondérante, et peut, de sa propre initiative, provoquer des réunions extraordinaires.

Toutes ces règles demeurent en vigueur lorsque le Bourg est érigé au rang de Bourg-Comté, mais le Conseil joint alors à ses attributions antérieures celles d'un Conseil de Comté à l'intérieur de la ville qu'il représente.

4° LE COMTÉ

En vertu de lois récentes et notamment du Local Government Act de 1929, les Comtés ont vu s'étendre considérablement leurs attributions. Celles-ci comprennent maintenant l'instruction et l'assistance publiques, la voirie routière, l'état civil, la police, l'application des lois agraires, l'acquisition et la gestion des immeubles nécessaires au fonctionnement de la justice, la fondation et l'entretien des asiles d'aliénés, des écoles techniques et professionnelles... Toutefois, en ce qui concerne l'instruction publique, les conseils des bourgs de plus de 10.000 habitants et des districts urbains de plus de 20.000 habitants sont compétents, en matière d'enseignement primaire seulement; ces collectivités sont dès lors soustraites à l'autorité du Conseil de Comté quant à ce service.

Le Conseil de Comté comprend des Conseillers et des Aldermen, et un Président (Chairman) dont les règles de désignation sont à peu près les mêmes que pour un Conseil de Bourg. Il y a de 21 à 105 conseillers par Comté, à raison d'un par circonscription électorale, les circonscriptions étant délimitées par le pouvoir central. Les réunions ordinaires du Conseil ont lieu trimestriellement.

Par ce rapide aperçu des différents champs d'action du gouvernement local, on peut se rendre compte du vaste domaine qu'ils couvrent, domaine dont la gestion est d'ailleurs presque entièrement confiée au Conseil de Comté. Il semble que cette situation, issue d'une évolution récente, marque une atténuation du système de décentralisation administrative adopté de longue date par l'Angleterre. Certes, aucun des services publics locaux n'a encore été soustrait à la gestion des autorités locales. Mais cette gestion a été transférée aux Conseils des collectivités les plus étendues. Et dès qu'un service est administré dans le cadre de territoires aussi vastes que les Comtés, que les charges en sont réparties au sein de si nombreuses populations, peut-on encore affirmer qu'il s'agit de gouvernement local?

Ou celui-ci au moins ne perd-il pas ses avantages tout en conservant ses inconvénients? Un Conseil de Comté est

ignorant des intérêts purement locaux, mais rien ne le rattache à l'intérêt national. Chaque membre du Conseil représente une circonscription déterminée, dont ses collègues se désintéressent au profit de la leur, alors que lui-même n'aura d'autre souci que de satisfaire les seuls besoins de ses électeurs. Le fonctionnement d'un conseil de Comté présente les mêmes inconvénients que celui d'une Chambre législative élue au scrutin uninominal, inconvénients accentués par ce fait que les intérêts particuliers s'affrontent plus facilement encore sur le terrain des problèmes locaux.

L'évolution récente n'est-elle pas l'acheminement vers une centralisation du régime administratif anglais, vers l'attribution au pouvoir central des plus importants services publics? S'il en était ainsi, c'est à coup sûr aux questions financières qu'il faudrait attribuer la cause de ces tendances.

§ 2. — Les autorités financières.

La procédure budgétaire.

C'est dans le domaine financier que se manifeste le plus ostensiblement la quasi-omnipotence des autorités locales. La soumission des emprunts et de la comptabilité à l'autorisation ou au contrôle du pouvoir central sont les seules limites directes à l'étendue de ces pouvoirs, limites moins efficaces peut-être que celles qui résultent indirectement du mécanisme d'octroi des subventions et de contrôle administratif des principaux services publics. En dépit de ces quelques atténuations, la liberté des autorités locales est absolue quant au vote des impôts, des prévisions de dépenses, et de l'exécution du budget. Ce dernier n'est pas soumis comme en France à l'approbation du pouvoir central, approbation qui n'a guère, d'ailleurs, que la portée d'un geste symbolique.

L'étude détaillée des dispositions qui régissent les autorités financières et la procédure budgétaire des différentes collectivités ne présenterait qu'un intérêt limité. Ces règles, plutôt issues de la tradition et de l'expérience que des principes de la science financière, sont, à quelques détails près, analogues d'une collectivité à une autre.

Il suffira de donner ici un aperçu de ces dispositions pour le Comté.

La seule autorité financière possédant le pouvoir de décision en matière de dépenses et de recettes est le Conseil de Comté. Mais il est assisté, quant à l'élaboration des décisions, par un organisme spécialisé, le Comité de Finances (Finance Committee), et, quant à l'exécution, par un agent délégué, le Trésorier (Treasurer). La nomination d'un Comité de finances n'est pas obligatoire pour les autres collectivités que le Comté, mais, en fait, toutes les villes de quelque importance en possèdent un.

Le Comité de Finances est une Commission élue annuellement par les membres du Conseil, et dans le sein de celui-ci. Pour toute décision entraînant une dette ou une obligation, engageant une dépense ou modifiant un impôt, avis doit être requis du Comité et communiqué au Conseil par la voie d'un rapport. Le Conseil reste évidemment libre, l'avis une fois entendu, de ne pas s'y rendre. En plus de ce rôle consultatif, le Comité peut recevoir du Conseil délégation de certains pouvoirs financiers, délégation qui peut être retirée au gré du Conseil, et qui ne saurait, toutefois, s'étendre au vote des emprunts ni des impôts.

Le Trésorier est un agent nommé et révoqué librement par le Conseil. Il est à la fois comptable et caissier de la collectivité, tient les registres de recettes et de dépenses, acquitte les ordres de paiement, et centralise les recettes. A ce titre, il est rémunéré par un traitement et exerce une fonction publique avec les prérogatives y attachées; on exige de lui certaines garanties. Mais, là ne se borne pas son rôle en général : lorsqu'il est, comme de coutume, choisi parmi les banquiers de la ville, il assume également, non plus à titre de fonctionnaire, mais de fournisseur, les besoins de trésorerie de la collectivité. En effet, les autorités locales n'ont pas le droit d'émettre des emprunts à court terme susceptibles d'équilibrer provisoirement les rentrées et les sorties budgétaires; l'Etat s'est, par ailleurs, toujours refusé à fournir les fonds nécessaires à ces opérations. Force est aux collectivités de laisser ce soin à des entreprises de crédit privé. La solidarité de fait (il s'agit là d'une coutume, et non d'une règle légale), qui a été établie entre les rôles de comptable, de caissier et

de banquier, assure une exécution plus désintéressée de ces fonctions.

Le Comité de finances et le Trésorier sont les deux organes purement financiers du Comté. Mais, au cours de la préparation, du vote, et de l'exécution du budget, ils collaborent parfois avec les Comités dépensiers chargés des principaux services, et avec le secrétaire administratif du Conseil (Clerk), principal agent d'exécution.

L'année financière, pour les collectivités locales comme pour l'Etat, s'ouvre le 1^{er} avril pour se terminer le 31 mars. Dans les deux premiers mois de l'année civile, chaque Comité du Conseil élabore les prévisions de dépenses de son service pour l'année financière à venir, et les transmet, par l'intermédiaire de son président, au Comité de Finances. Celui-ci révisé lesdites évaluations, dresse un état de prévision des recettes, et calcule les tarifs d'impôts nécessaires à l'équilibre du budget. Ces évaluations, accompagnées d'un rapport rédigé par l'un des membres du Comité de Finances, sont imprimées pour être remises à chacun des membres du Conseil et constituer le projet de budget pour l'année qui va s'ouvrir. Le vote du projet par le Conseil, qui demeure libre d'apporter les changements qu'il juge nécessaire, intervient ensuite, en général aux environs du 1^{er} avril. En cours d'exécution, des modifications aux prévisions initiales peuvent avoir lieu par le vote, au 1^{er} octobre, d'un budget rectificatif. De plus, de nouvelles dépenses peuvent être votées tout au long de l'année, pourvu que l'avis du Comité de Finances ait été entendu.

L'exécution du budget est confiée au Secrétaire pour sa partie administrative et au Trésorier pour sa partie financière. Certaines formalités assurent la régularité et la publicité de l'engagement des dépenses ou de la conclusion des marchés. Quant à l'acquittement des dépenses, il nécessite l'établissement préalable d'un ordre de paiement signé du Secrétaire administratif et de trois membres du Conseil présents lors du vote des crédits correspondants. A cette règle, font exception les dépenses inférieures à un certain minimum ou celles qui résultent d'une décision judiciaire. Le Trésorier qui acquitte la dépense sur le vu de l'ordre de paiement est chargé, sous sa responsabilité, de vérifier l'accomplissement des conditions requises.

Au cours de toute cette procédure, le pouvoir central ne se manifeste aucunement. Point n'est moyen pour lui de modérer l'ardeur dépensière de Conseils prodigues. Pour les bourgs et les districts, comme pour les Comtés, aucune limitation n'est imposée aux chiffres budgétaires. Seules les paroisses sont à cet égard soumises à une disposition particulière qui limite au produit d'un impôt de 8 d. par £ 1 de matière imposable la somme totale de leurs dépenses, à moins d'une autorisation expresse du ministre.

Certes l'indépendance des autorités locales a toujours été dans la ligne de la politique anglaise et c'est là une de ses manifestations les plus frappantes. Peut-être est-il juste de penser néanmoins que s'il est, à ce point, fait confiance à la sagesse des autorités locales, c'est qu'elles sont arrêtées dans leurs dépenses par une limite moins directe, encore que plus efficace : à savoir la base étroite et rigide de leur système fiscal.

CHAPITRE II

LES IMPOTS

§ 1. — Trait caractéristique du système fiscal des localités.

Sa persistance à travers l'histoire.

Si l'on énumérait les différents impôts qu'il comportait il y a seulement quelque dix années, le système fiscal des collectivités locales semblait alors d'une inextricable complexité. Mais, si l'on considérait la base d'assiette respective de chacun de ces impôts, on s'apercevait qu'elle était unique pour tous. Depuis l'origine et aujourd'hui encore, après les récentes transformations de 1925 et 1929, les ressources fiscales des localités proviennent toutes d'un seul élément taxable : la valeur locative de la propriété immobilière. Aussi bien la technique fiscale des collectivités est-elle relativement simple : l'étude d'un impôt permet de connaître le mécanisme de tous les autres. La persistance de cette unité d'assiette est une des marques caractéristiques du traditionalisme anglais dont l'organisation financière locale a toujours profondément subi l'empreinte.

Dès que les premiers services publics connurent un fonctionnement régulier, l'un d'eux, et non des moindres, l'assistance, fut abandonné à la gestion des localités. Celles-ci eurent dès lors à assumer des charges permanentes, auxquelles il fallut faire face par des ressources fiscales.

Encore que le souci de justice fiscale ne préoccupât guère le législateur il y a trois siècles, il apparut que, dans le cadre des collectivités locales, le meilleur critérium d'imposition était la valeur locative des immeubles de la

circonscription, et le contribuable le plus désigné l'occupant de ces immeubles.

Les dépenses de logement de chaque habitant étaient alors sensiblement proportionnelles à la capacité fiscale; et, à l'exception des services sociaux, c'était l'importance des immeubles occupés par le contribuable qui mesurait le mieux l'étendue du profit qu'il tirait de l'administration locale. Aussi, tant en raison de la nature et de l'étendue restreinte des services locaux que du poids infime des charges fiscales à cette époque, ce critérium d'imposition était alors parfaitement acceptable. Depuis, le progrès social, l'évolution économique et politique ont sans cesse accru le nombre des services publics, dont certains étaient à mesure compris dans les attributions des collectivités locales. La charge fiscale de ces dernières s'accroissait donc au même rythme que les dépenses, et la propriété foncière demeurait seule à supporter cette charge qui, trop peu répartie, devenait excessive. Bien plus, les nécessités économiques, jointes à certaines préoccupations politiques, ayant amené l'exemption fiscale d'une fraction sans cesse plus importante de la propriété immobilière, les inconvénients d'une étendue trop limitée de la matière imposable n'ont fait que s'accroître au cours du siècle présent. En même temps, les modifications apportées au niveau d'existence de certaines classes de la population ont retiré toute valeur au critérium initial d'imposition.

Alors que dans les principaux pays le législateur s'est attaché à multiplier l'origine des ressources fiscales des localités et à en adapter la nature à un critérium de capacité contributive ou de service rendu, l'Angleterre s'en tient encore à un système suranné qui ne fait face aux nécessités budgétaires qu'au prix d'injustices flagrantes et, pour certains, de charges accablantes.

Certes l'âge d'un impôt masque en partie son injustice et toute réforme fiscale, ne concernerait-elle que des collectivités locales, menace toujours d'entraîner de profonds bouleversements économiques. Mais ce n'est là qu'une excuse, non pas une justification. La meilleure preuve de l'inaptitude actuelle du système fiscal des localités est que la part des ressources qu'il procure aux budgets locaux va sans cesse décroissant vis-à-vis de celle que constituent les subventions de l'Etat.

Cette unité de matière imposable est par ailleurs en opposition avec l'indépendance traditionnelle des autorités locales. Sans doute, les ressources fiscales des collectivités ne sont-elles en aucune façon liées au produit des impôts d'Etat et leur vote n'est-il pas soumis au contrôle du pouvoir central. Mais l'impossibilité de créer de nouveaux chefs d'imposition pour subvenir à de nouvelles dépenses est en fait un frein à l'augmentation des budgets. Car, les différentes contributions atteignant une matière imposable unique et inextensible, toute augmentation de tarif, un taux raisonnable une fois dépassé, ne manque pas de provoquer une baisse de rendement et se révèle par là même improductive.

La base de l'impôt étant toujours restée immuable, l'évolution du système fiscal des localités ne se caractérise, jusqu'à ces dernières années, que par des mesures de détail. Aussi ne mérite-t-elle pas une étude approfondie.

Les dispositions législatives qui sont à l'origine du mécanisme encore en vigueur aujourd'hui remontent à 1601. Elles établissent les règles d'assiette et de perception d'une taxe des pauvres, le « poor rate », acquittée sur la valeur locative annuelle de tout immeuble, bâti ou non, par l'occupant. Sur ces règles se sont modelées celles des taxes ultérieurement créées. Le poor rate est perçu dans le cadre et au profit de la paroisse, collectivité chargée du service de l'assistance. Son assiette et son recouvrement sont confiés à l'agent financier de chacune de ces circonscriptions, l' « overseer of the poor ». Jusqu'en 1925, le poor rate est restée la principale ressource des paroisses.

Au fur et à mesure que les autres collectivités ont vu s'accroître leurs attributions, elles ont acquis le droit de lever à leur profit certains impôts. Mais ceux-ci fonctionnent suivant les mêmes dispositions que le poor rate et la plupart d'entre eux sont assis et perçus dans chaque paroisse par l'overseer of the poor, qui agit pour compte de l'autorité financière considérée, conseil de district, de bourg, de comté, en vertu d'un mandat périodiquement délivré, le « precept ».

Voici les principaux de ces impôts, véritables succédanés du poor rate : le Highway Rate, qui date de 1691, subvient aux dépenses de voirie routière. En 1815, le County Rate est substitué à un certain nombre de taxes

antérieures; son produit sert à acquitter les dépenses générales du Comté. De même apparaissent, en 1835, le Borough Rate, et, en 1848, le General District Rate, perçus respectivement au profit des bourgs et des districts urbains. On peut encore citer le Private Improvement Rate, le Police Rate, le Hundred Rate, le School Rate.

On voit que tous ces impôts locaux sont désignés sous le nom de « rates ». La terminologie anglaise se révèle, dans le domaine fiscal comme ailleurs, fort précise, et oppose, en matière d'impôts, « rates » et « taxes ». Alors que les « taxes » désignent les impôts perçus au profit de l'Etat, les « rates » sont les impôts perçus par les collectivités locales, sur la valeur locative des biens fonciers.

La dénomination de certains « rates » semblait faire apparaître une affectation de ressources fiscales déterminées aux dépenses de certains services : Highway Rate, Police Rate, School Rate. Mais l'unité de base de ces impôts enlève tout intérêt à cette affectation apparente. Comme les taxes sont toutes acquittées par les mêmes contribuables sur les mêmes bases d'imposition, peu importe l'importance respective de leurs montants. D'ailleurs, le tarif de chacune d'elles est annuellement déterminé par le niveau des prévisions de dépenses du service auquel elle doit subvenir. C'est la dépense envisagée qui fixe le taux de l'impôt, et non le rendement d'un tarif déterminé qui autorise la dépense. La seule utilité de cette discrimination est de faire connaître au contribuable le coût respectif des différents services; c'est là un renseignement qu'il est préférable de laisser à la recherche du contribuable plutôt que de lui en imposer la connaissance.

Telles étaient, il y a quelques années encore, les principales caractéristiques des impôts locaux. Ne seraient une certaine unification de ces impôts et l'importance des nouveaux dégrèvements consentis, l'aspect du système fiscal des localités demeurerait aujourd'hui le même. Ce qui en fait à la fois l'originalité et la défectuosité, à savoir un critérium d'imposition unique et impropre, est resté en dehors des modifications récentes.

§ 2. — L'unification des impôts locaux.

Le Rating & Valuation Act 1925. — I. — Rating.

Depuis longtemps déjà la question de l'unification des impôts locaux était à l'ordre du jour. La réforme de 1925 pouvait s'entrevoir dans les rapports de la Royal Commission on Local Taxation en 1901 et du Departmental Committee on Local Taxation en 1914. La guerre en retarda la réalisation. En 1923 le Gouvernement déposait un projet cohérent tendant à une unification complète du régime des finances locales. Les nombreuses résistances opposées par le particularisme local empêchèrent cette tentative d'aboutir. Ce n'est qu'en 1925 que le Parlement consentit à adopter un nouveau projet dont la portée était notablement amoindrie.

L'organisation fiscale des localités avait, avec le développement des budgets, conduit à une situation fort complexe dont le contribuable et l'administration supportaient à la fois les inconvénients.

Lorsqu'apparurent les premiers impôts locaux, l'assistance était le seul service public important qu'assuraient les collectivités. Le recouvrement des impôts nécessaires à la marche de ce service ne pouvait s'effectuer qu'à l'intérieur de cadres fort étroits, vu la difficulté des communications. La paroisse était alors la circonscription fiscale la plus indiquée en raison de son étendue et du fait qu'elle assumait la direction des services d'assistance.

A mesure que se développèrent les services publics pour lesquels une participation financière était demandée aux collectivités locales, l'impôt primitif, le *poor rate*, devint plus lourd. Bientôt on dut même lui superposer de nouveaux impôts, établis sur le même modèle, mais dotés d'une affectation spéciale et perçus au profit d'autres collectivités. Cependant, en vertu du système des « *precepts* », la paroisse demeurait le centre d'assiette et de perception des principaux impôts locaux. Il en résultait tout d'abord la nécessité d'une comptabilité publique fort complexe afin de régulariser les rapports financiers des diverses collectivités. Mais l'inconvénient principal résidait dans le manque d'uniformité des évaluations fiscales entre des circonscriptions trop petites, devenues inaptes aux condi-

tions de la vie publique moderne. Enfin, la multiplicité des impôts rendait plus tracassière pour le contribuable l'exécution de ses obligations fiscales, et cela, sans aucun motif, puisque tous ces impôts atteignaient les mêmes objets.

Le Rating & Valuation Act de 1925 remédie à ces inconvénients en modifiant dans sa première partie (Rating) les attributions fiscales des collectivités, et, dans sa seconde partie (Valuation), les règles d'évaluation des biens imposables; ces dernières seront étudiées au cours du prochain paragraphe.

En ce qui concerne les attributions fiscales des localités, les dispositions de la loi se ramènent à deux mesures principales. D'une part, le droit de lever, d'asseoir et de percevoir les impôts est désormais réservé aux conseils des bourgs et des districts. Il est retiré aux autres autorités qui en jouissaient auparavant.

D'autre part, la plupart des impôts antérieurement perçus dans chaque bourg ou district sont remplacés par un impôt unique, le General rate, fixé à un taux uniforme dans tout le territoire de la circonscription.

Aussi, dans chaque Bourg ou chaque District, aucun impôt ne peut être levé par une autre autorité que le conseil du Bourg ou du District, désormais seules « Rating Authorities ». Ces Conseils sont chargés du vote de tous les impôts locaux. Ils peuvent soit exercer eux-mêmes les fonctions d'assiette et de perception que la loi leur attribue, soit déléguer ces fonctions à un « Rating Committee », sorte de commission financière dont ils choisissent les membres dans leur sein. Les Conseils, ou les Comités délégués, héritent de tous les pouvoirs qui appartenaient antérieurement aux « overseers of the poor » dans le cadre de la paroisse, les conseils de paroisse perdant le caractère d'autorité fiscale; en revanche, la loi accorde à chaque conseil de paroisse le droit de nommer deux représentants au sein du « Rating Committee » du district rural auquel il est rattaché.

Quant aux Conseils de Comté, ils perdent également, au moins nominalement, le caractère d'autorité fiscale. Mais ils émettent chaque année un « precept », mandat invitant les Rating authorities de la circonscription à lever un impôt d'un taux déterminé pour subvenir aux

besoins généraux du Comté; les Rating authorities ne peuvent que déférer à cette invitation.

Ces dispositions réduisent considérablement le nombre des autorités fiscales. Il passe, pour les circonscriptions rurales, de 12.882 à 688 et, pour les circonscriptions urbaines, de 2.664 à 1.119. Il en résulte plus de simplicité dans les comptes des localités, mais surtout une uniformité plus grande de la taxation. Car la centralisation des autorités fiscales permet l'unification des impôts.

Le Conseil de Bourg ou de District vote annuellement un impôt global, perçu au même taux dans toute la circonscription, et qui remplace les taxes suivantes dorénavant supprimées : Poor Rate, General District Rate, Highway Rate, Private Improvement Rate, Parish Improvement Rate et Borough Rate.

Seuls restent en vigueur, en plus du General Rate, et d'ailleurs établis suivant les mêmes règles, le County Rate et le County Police Rate, d'un taux uniforme à l'intérieur de chaque Comté, et recouvrés pour le compte de celui-ci. Il est bien encore perçu quelques taxes spéciales, comme le Sewers Rate, le Water Rate, le Drainage Rate, etc., mais elles n'ont pas un caractère fiscal véritable, et sont plutôt représentatives d'un service rendu. D'ailleurs, la charge qu'elles occasionnent est minime.

Ainsi le General Rate et les County Rates constituent les seuls impôts perçus dans les villes, bourgs ou districts urbains. L'uniformité de taxation est donc absolue dans le cadre de chacun d'eux et c'est justice, les différents quartiers d'une ville bénéficiant également des services publics locaux.

Au contraire dans les campagnes, les localités d'une même circonscription peuvent être pourvues inégalement de certains avantages. Il aurait été injuste d'étendre à tout le district la charge de dépenses antérieurement engagées par des localités particulièrement riches ou prodigues.

Aussi la loi autorise-t-elle le conseil de district rural à lever dans chaque partie de la circonscription ayant engagé certaines dépenses de voirie ou de santé publique un Special rate dont le taux est calculé de façon à faire face aux charges considérées. Ce Special rate est soumis aux mêmes règles que le General rate, hors les quelques exemp-

tions supplémentaires qu'il comporte.

Le General rate lui-même conserve par ailleurs l'ensemble des règles d'assiette et de perception antérieurement applicables au Poor rate.

Cependant, l'unification des tarifs d'impôts, même dans le cadre des plus vastes circonscriptions, n'aurait pas suffi à assurer une uniformité suffisante de la taxation. L'assiette de ces impôts étant établie au moyen d'une évaluation administrative de la matière imposable, il fallait également assurer l'uniformité et l'impartialité désirables de ces évaluations. C'est l'objet de la deuxième partie du Rating & Valuation Act de 1925.

§ 3. — La détermination et l'évaluation administrative de la matière imposable.

Le Rating et Valuation Act 1925. — II. — Valuation.

Les dispositions de la loi déterminent quels sont les éléments imposables et comment s'établit la cote de chaque contribuable, la valeur imposable étant supposée préalablement fixée. Mais, en matière d'impôts locaux, l'évaluation de la matière imposable est une opération purement administrative dont l'exercice par de multiples agents, plus ou moins impartiaux, risque de fausser, s'il n'est réglementé avec force précautions, le mécanisme de la loi.

Et c'est dans une certaine mesure ce qui se passait avant 1925. La détermination de fait des éléments imposables et leur évaluation étaient alors confiées aux overseers, et à des comités d'assiette fonctionnant dans le cadre trop étroit de la paroisse ou de l'union de paroisses. D'une part, les agents d'assiette se trouvaient trop près du contribuable pour agir toujours à son égard avec l'entière impartialité désirable. D'autre part, les méthodes d'évaluation ne présentaient, d'une circonscription à l'autre, aucune homogénéité; toute initiative était ainsi laissée aux fonctionnaires financiers qui pouvaient à l'aise se mouvoir dans les limites d'une réglementation trop imprécise. Il en résultait, tant à l'intérieur d'une circonscription que d'une circonscription à une autre, de profondes injustices

dans les évaluations.

En 1925, le législateur avait commencé par élargir les limites des circonscriptions fiscales quant au vote et au tarif de l'impôt; il se devait d'adopter la même ligne de conduite quant à la procédure administrative de l'assiette. Mais alors qu'il n'a pas voulu, par crainte d'injustice, unifier les tarifs fiscaux à l'intérieur de trop vastes circonscriptions, il a tenté, au contraire, et dans le même but d'équité, de réaliser la plus grande uniformité possible dans les procédés d'assiette.

Si les bases de l'imposition sont déterminées à titre provisoire par les Rating authorities dans le cadre de leurs circonscriptions, il est néanmoins institué une circonscription plus vaste, l'« Assessment area », dont l'autorité représentative, l'« Assessment committee », possède seule le droit de décision en matière d'assiette de l'impôt.

Les « Assessment committees » sont eux-mêmes soumis à l'autorité et au contrôle d'organismes supérieurs, les County Valuation Committees et le Central Valuation Committee. Enfin la loi énumère les méthodes d'évaluation respectivement applicables aux différentes catégories de biens imposables.

Quelles sont donc en premier lieu les limites des circonscriptions d'assiette et comment sont composés les organismes financiers compétents en cette matière?

Dans un cas particulier, l'Assessment area coïncide avec le Rating area; c'est le cas du Bourg-Comté. Il s'agit là d'agglomérations fort importantes et, pour être efficace, le contrôle du Comité d'assiette dont elles dépendent, ne peut s'exercer dans de plus vastes limites.

En dehors des Bourgs-Comtés, les circonscriptions fiscales, districts ou bourgs-non-comtés, sont groupées à l'intérieur de chaque Comté administratif en un certain nombre d'Assessment areas. La délimitation de ces circonscriptions d'assiette est décidée par le Conseil de Comté, après consultation des autorités fiscales intéressées, et approbation par le Ministre de la Santé Publique.

Chaque Assessment area est représentée par un Comité d'assiette ou Assessment committee.

Ce Comité est composé de membres nommés, partie par le Conseil de Comté, partie par le Conseil de chaque

Bourg ou District de la circonscription, suivant une proportion librement fixée. Il n'existe de même aucune règle quant au nombre des membres du Comité; cependant, celui-ci ne peut délibérer valablement que s'il est composé au minimum de trois membres présents.

Ces membres sont pris soit en dehors, soit dans le sein des Conseils qui les élisent, pour une durée de cinq ans. Dans le cas particulier du Bourg-Comté, le Conseil du Bourg nomme seul le Comité d'assiette; un tiers cependant des membres du Comité doit être choisi parmi des étrangers au Conseil.

Le nombre des Comités d'assiette établis en vertu de ces dispositions est actuellement de 340, soit une moyenne approximative de 4 par Comté administratif.

La compétence des Comités était à l'origine générale; cependant, en 1930, une loi a institué une autorité nouvelle, chargée d'établir l'assiette des impôts locaux pour les entreprises de transport : chemins de fer, canaux, docks... C'est le « Railway Assessment Authority ». Cet organisme, comprenant 9 membres nommés par le Chancelier et représentant les autorités locales, établit une liste d'évaluation unique pour tout le territoire.

Au-dessus des Comités d'assiette, il existe un Comité par Comté, le County Valuation Committee qui est composé de Conseillers du Comté, et de représentants des Comités d'assiette de la circonscription, à raison d'un par Comité.

Le County Valuation Committee, sans participer directement aux opérations d'assiette, assure leur uniformité dans les limites de son champ d'action par les directives qu'il est en droit d'adresser aux Comités subordonnés. Il peut, en outre, jouer le rôle de partie en justice en cas de recours contentieux contre les décisions des Comités de la circonscription.

Enfin, un droit de regard est désormais attribué au pouvoir central sur l'assiette des impôts locaux par l'intermédiaire d'un « Central Valuation Committee ». Ce Comité est nommé par le Ministre de la Santé après consultation des autorités locales et des Assessment Committees. Il se compose de 32 membres choisis au gré du ministre, habituellement pris en majorité dans les Conseils locaux et les Comités financiers.

Il établit l'uniformité théorique et pratique de l'assiette des impôts locaux sur tout le territoire et reçoit, à cet effet, un rapport annuel de chaque Assessment Committee

Date of amendment and initials of responsible officers										
Values										
Rateable values										
Tithes land used as a railway or canal, or covered with water and woodlands										
Agricultural land										
Agricultural buildings										
Farm-Houses										
Hereditaments not specified in later columns										
Net annual value when it differs from rateable value										
Gross value where required to be ascertained										
Estimated extent										
Name or situation of property										
Description of property										
Name of owner										
Name of occupier										
Assessment										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 a	10 b

L'ensemble de ces organismes, joint aux Rating Authorities, assure le fonctionnement des opérations d'assiette qui se manifestent par l'établissement de *Valuation lists* », liste des éléments imposables et de leur valeur imposable, dont le modèle est reproduit ci-contre, et qui correspond, dans une certaine mesure, à l'état de sections du cadastre français, le classement étant opéré par biens imposables et non par contribuables. Le nom de l'occupant, qui est l'assujetti à l'impôt, y figure naturellement à côté du nom du propriétaire. Enfin, la colonne des évaluations est subdivisée en valeur locative brute, valeur locative nette, et valeur imposable, distinctions dont l'intérêt apparaîtra plus clairement au cours du prochain paragraphe.

Pour assurer l'adaptation des évaluations aux variations des valeurs locatives réelles, sans occasionner à l'administration un travail excessif, la loi de 1925 a décidé que le renouvellement des listes aurait lieu tous les cinq ans. La première liste établie conformément à la loi est entrée en vigueur au 1^{er} avril 1928 ou 1929, selon la décision de chaque Comité d'assiette, la deuxième au 1^{er} avril 1932, 1933 ou 1934, l'intervalle quinquennal commençant à jouer de façon régulière à partir de la troisième.

Il convient maintenant d'étudier les règles qui gouvernent la procédure d'établissement de ces listes d'évaluation.

Le travail d'élaboration primitif appartient aux Rating authorities, conseils de Bourgs ou Districts, ou Comités qui les représentent. Ces autorités sont chargées de l'établissement d'une « *draft list* », ou liste provisoire. A cet effet, elles sont en droit de demander aux contribuables présumés la déclaration de tous les renseignements nécessaires, déclaration qui doit leur être adressée dans un délai de 21 jours. La liste provisoire, une fois établie conformément aux recommandations du Comité d'Assiette, doit être rendue publique, et les contribuables nouvellement imposés sont nominativement avisés. Dès lors, un premier recours, gracieux, est ouvert aux contribuables, à toute autorité locale intéressée, et au County Valuation Committee. Des objections peuvent être ainsi présentées durant les 25 jours qui suivent la publication.

Les 25 jours écoulés, la liste dûment révisée est adressée aux fins d'approbation et de validation au Comité d'assiette compétent. Le Comité d'assiette tient alors une ou plusieurs réunions au cours desquelles les réclamations antérieurement présentées sont examinées quant à leur bien-fondé; avis doit d'ailleurs être donné aux réclamants, 14 jours au moins à l'avance, de la date de ces réunions, afin qu'ils s'y puissent présenter et développer oralement leurs arguments.

Les décisions prises par le Comité quant aux recours exercés contre la liste provisoire doivent également être notifiées aux intéressés. Passé un nouveau délai, la liste ainsi révisée par le Comité d'assiette devient définitive, ce, au plus tard le 31 janvier de l'année pendant laquelle elle doit entrer en vigueur. Dès lors la liste, signée de trois membres du Comité d'Assiette, est retournée à l'autorité fiscale de la circonscription, bourg ou district, qu'elle concerne, et où elle est publiée.

En définitive, les fonctions du Comité d'Assiette, propres à sauvegarder, si elles ont été correctement exercées, les intérêts du contribuable, sont les suivantes : contrôler l'exactitude et l'impartialité des évaluations faites par la Rating authority, réviser les erreurs commises par cette dernière, entendre toutes les objections et les propositions qui lui sont présentées quant aux évaluations de matière imposable à l'intérieur de la circonscription et y faire droit dans la mesure de leur bien-fondé.

La liste d'évaluation, telle qu'elle sort des mains du Comité d'Assiette, sert donc de base au recouvrement de l'impôt. Cependant, bien que définitive, elle n'est pas exempte de tout recours. Tout contribuable ou autre personne ayant présenté devant le Comité d'Assiette une objection ou une proposition à laquelle il n'a pas été fait droit, peut appeler de la décision devant le Tribunal de droit commun du Comté, les « Quarter Sessions », dans les 21 jours de l'approbation définitive de la liste. Un degré supérieur de juridiction est également ouvert aux intéressés; appel peut être interjeté, avec autorisation de la « High Court », de la décision des Quarter Sessions devant la Cour d'Appel, puis à l'échelon supérieur devant la Chambre des Lords. Il est à noter que ce recours contentieux est exercé auprès des tribunaux de droit com-

mun, l'Angleterre n'ayant jamais distingué le contentieux administratif du contentieux ordinaire, et opposé les deux ordres de juridiction qui leur sont, en France, respectivement consacrés. Si les garanties offertes aux administrés n'en paraissent guère diminuées, elles n'en sont pas moins affectées également de délais excessifs. Ainsi, uniquement en ce qui concerne le contentieux de l'assiette des impôts locaux, il n'a pas été, en 1930, interjeté moins de 18.000 appels devant les tribunaux de Quarter Sessions, appels dont le nombre considérable retarde singulièrement le jugement.

La loi de 1925 assurait déjà l'uniformité et la justice des opérations administratives d'assiette des impôts locaux par le contrôle hiérarchique et les recours juridictionnels qu'elle organisait. Mais, comme il est toujours préférable d'atteindre directement le but cherché plutôt qu'après maints détours, la loi a diminué les risques d'erreurs des opérations initiales en délimitant le domaine respectif de méthodes d'évaluation réglementaires.

Quatre facteurs sont, suivant les cas, pris en considération pour l'évaluation de la valeur locative des biens imposables : le prix de location, la valeur en capital, la valeur locative d'immeubles similaires, les recettes de l'entreprise utilisant l'immeuble pour son exploitation.

Si le loyer n'est pas en disproportion flagrante avec la valeur locative réelle, pour cause de vétusté du bail ou de faveurs particulières consenties au locataire, il est pris comme base d'évaluation pour les maisons d'habitation ou propriétés immobilières louées à court terme à prix d'argent.

Lorsqu'un atelier, usine, ou autre établissement industriel n'est pas loué au prix réellement exigible, on applique un certain pourcentage à la valeur en capital du terrain, d'une part, des bâtiments et de l'outillage imposable, d'autre part; en additionnant ces deux chiffres, on obtient la valeur locative considérée. C'est la méthode du « Contractor's test ».

Lorsqu'il s'agit d'écoles, d'hôpitaux, ou autres établissements d'utilité publique qui par nature ne sont jamais loués, on procède par comparaison avec des immeubles similaires dont la valeur locative réelle est pertinemment

connue. C'est la « Substituted Building Basis. ».

Il existe enfin le « Profit Principle » ; il est utilisé pour certains immeubles rarement loués, et qui constituent le lieu d'exploitation d'entreprises municipales à caractère commercial ou industriel : tramways, entreprises de distribution d'eau, de gaz, d'électricité. Un certain pourcentage appliqué aux recettes de l'entreprise donne le profit théorique, d'où l'on déduit la valeur locative.

Il est bien évident que ces méthodes d'évaluation ne permettent de serrer que d'assez loin une réalité fort mobile et fort variable selon les circonstances. Le loyer d'un immeuble est un élément certain. Mais la valeur locative, qui lui est généralement préférée en matière fiscale parce que d'une application plus générale, et parce que n'étant pas exprimée, elle ne peut être dissimulée, est un facteur bien imprécis. Toute méthode qui cherche à la calculer exactement néglige fatalement quantité d'impondérables qui modifient cette valeur.

Aussi, les procédés institués par la loi de 1925 ne peuvent-ils en rien suppléer à la compétence et à l'impartialité des agents d'assiette, qualités qui demeureront toujours le fondement nécessaire à un bon fonctionnement du mécanisme légal.

En dehors de ces considérations, il est certain qu'une sensible simplification du travail et d'appréciables économies auraient pu être réalisées, si, comme le Gouvernement l'avait proposé dans son projet primitif, on avait unifié l'assiette administrative de l'impôt local et la cédule A de l'impôt sur le revenu. Mais des résistances si vives se sont alors manifestées que cette partie de la réforme a dû être abandonnée. Pour y procéder, il aurait fallu adjoindre aux Comités d'Assiette représentant les autorités locales des fonctionnaires financiers nommés par le pouvoir central. On pouvait évidemment craindre qu'ils ne prennent la direction des opérations et que la tendance de personnages aussi indépendants n'amène une augmentation massive des valeurs imposables. C'est là la cause principale de l'échec d'une réforme pourtant souhaitable.

§ 4. — Le critérium légal d'imposition. Calcul de l'impôt.

Alors que le Rating & Valuation Act de 1925 a profondément modifié la texture nominale du système fiscal des localités ainsi que la procédure administrative d'établissement des impôts, il n'a pour ainsi dire pas transformé les règles d'assiette proprement dites.

Le General rate et les quelques impôts qui subsistent à ses côtés sont gouvernés, quant au critérium d'imposition, et au calcul de l'impôt, par les dispositions antérieurement applicables au Poor rate.

Il n'existe aucune définition précise, ni légale, ni jurisprudentielle du critérium d'imposition. En fait, est imposable, sous certaines conditions, l'occupation effective d'un bien immobilier.

Ce critérium comporte donc deux éléments. Il faut qu'il s'agisse d'un immeuble, et qu'il y ait occupation de cet immeuble.

En premier lieu, quels sont les immeubles dont l'occupation constitue un fait imposable? Sous réserve de certaines exemptions accordées en raison de l'utilisation particulière des biens, et qui seront étudiées ultérieurement, tous les immeubles sont *a priori* susceptibles de donner lieu à l'impôt. La loi énumère : « Les terrains, maisons d'habitation, bâtiments, mines de charbons et autres, forêts ». Tous les biens immobiliers y sont donc compris, qu'ils constituent des propriétés bâties ou non bâties. L'outillage industriel lui-même, considéré comme immeuble par destination, est imposable.

La deuxième condition nécessaire pour qu'il y ait imposition est beaucoup moins précise; il faut qu'il y ait, d'après la loi, non seulement occupation, mais occupation imposable, « rateable occupation ». Ce pléonasme n'éluclide guère la question; seule la pratique administrative a pu le faire.

Pour être imposable, l'occupation doit comporter un profit pour l'occupant, ou à tout le moins la possibilité d'un profit; ainsi les immeubles affectés à des services d'administration générale, casernes, tribunaux, prisons, ne sont pas soumis à l'impôt; de même pour les établissements du culte; dans ces cas, un changement d'affectation

n'est pas possible; en revanche, les autres immeubles utilisés par des entreprises publiques ou d'utilité publique sont imposables, même si ces entreprises ne réalisent aucun profit; à plus forte raison en est-il ainsi des entreprises privées déficitaires; il y a toujours dans ces cas possibilité de profit.

L'occupation doit encore, pour être imposable, être exclusive; lorsque plusieurs personnes possèdent des droits sur un fonds, seule celle qui possède un contrôle sur les autres est imposable. Il n'est pas nécessaire, par contre, que l'occupation soit permanente. Une propriété qui aurait le caractère d'une résidence secondaire et ne serait, à ce titre, occupée que fort rarement, serait sans contredit imposable, en tous temps, même en période de vacances; de même certains autres immeubles qui, par nature, sont vacants à certaines saisons de l'année : pâturages, villas, hôtels, magasins de stations balnéaires.

La multiplicité des cas particuliers en interdit l'étude mais on voit qu'il y a en cette matière une large place laissée à l'initiative de l'administration et par suite aux litiges que ses décisions peuvent susciter.

Le fait imposable étant l'occupation et non la propriété, en conséquence, l'assujetti à l'impôt est l'occupant et non le propriétaire. Est redevable celui qui, en droit ou en fait, jouit de la possession. Bien souvent, l'application de ce principe soumet à l'impôt le propriétaire, parce qu'il détient lui-même la jouissance de ses biens. Mais, exceptionnellement, le propriétaire est imposé, au lieu et place de l'occupant, bien qu'étant dessaisi de ses immeubles, et cela, pour des raisons de commodité ou de sécurité dans le recouvrement de l'impôt.

Il en est ainsi, par exemple, dans les cas suivants : lorsqu'une autorité locale entreprend la location de lotissements lui appartenant; lorsque le bailleur d'une mine (à l'exception des mines de charbon) perçoit en marchandises le prix de son loyer; lorsque le droit de chasse ou de pêche (mode d'occupation soumis à l'impôt) est concédé à une personne autre que l'occupant. Enfin, dans un but social, une disposition plus générale¹ autorise les Conseils de bourgs ou de districts à substituer pour le paie-

1. Rating & Valuation Act. § 11.

ment de l'impôt le propriétaire au locataire, pour les logements ou terrains de faible valeur locative (£ 13). Une réduction de 10 % sur le montant de l'impôt est alors accordée. De même, sous le bénéfice de certaines réductions de tarif, le propriétaire peut, d'accord avec son locataire, se substituer à ce dernier pour le paiement de l'impôt. Il semble bien que le jeu de l'incidence fiscale fasse disparaître la portée réelle de ces dispositions, dont le seul effet se manifesterait par une diminution du rendement des impôts.

Bien plus encore que par ces mesures d'importance secondaire, le rendement des impôts locaux a été profondément affecté depuis la guerre par l'étendue des exonérations qui ont été accordées à certaines catégories de biens en raison de leur utilisation plus ou moins digne d'intérêt.

Il existe un certain nombre d'exemptions totales d'impôt. Elles intéressent tout d'abord certaines associations quant aux immeubles qu'elles occupent : associations constituées dans un but scientifique, artistique ou littéraire, alimentées au moyen de cotisations annuelles, volontairement consenties, et dont les statuts interdisent formellement toute préoccupation lucrative et toute attribution d'avantages pécuniaires aux associés. Sont également exemptés les établissements à caractère religieux, les établissements privés d'enseignement constitués dans un but charitable.

Mais le domaine des exonérations totales comprend surtout les exemptions consenties à l'agriculture. Déjà, depuis la fin du xix^e siècle, certaines faveurs avaient été accordées à la classe paysanne. Elles n'ont fait que se multiplier depuis lors pour atteindre, en 1929, leur maximum. Le Rating et Valuation Act de 1925 avait rendu définitive et générale l'exonération de 75 % dont bénéficiaient sous certaines conditions les terrains agricoles; il avait consenti la même réduction aux bâtiments agricoles. Depuis le Local Government Act de 1929, les immeubles destinés à l'agriculture, qu'il s'agisse de terrains ou de constructions, sont totalement exempts d'impôts locaux. La loi définit ainsi les terres agricoles : « Toute terre utilisée à la culture ou en pâturage, plantations, bois, toute terre

« d'une superficie supérieure à 0,25 acre employée à l'élevage des volailles, ou comme jardin potager, verger, « jardin de lotissements ». Sont exclus du bénéfice de l'exonération les parcs ou jardins d'agrément, les terrains de sports, les champs de courses.

En matière de constructions, sont exemptés tous les bâtiments autres que les maisons d'habitation, occupés conjointement avec des terres agricoles et utilisés en vue de l'exploitation.

En dehors de ces exemptions totales, il existe un certain nombre d'exonérations partielles dont l'étude se rapporte au calcul de l'impôt local.

Pour le calcul de l'impôt, qui porte sur la valeur locative de l'immeuble considéré, il convient de distinguer et de définir la « gross value » et la « net annual value ».

La « gross value », valeur locative brute, est le loyer auquel un immeuble peut être normalement loué pour une durée d'un an, le locataire prenant à sa charge toutes les taxes locales et l'impôt d'Etat, le propriétaire assumant de son côté les frais d'entretien, de réparation et d'assurance.

La « net annual value », valeur locative nette annuelle, est le loyer auquel un immeuble peut être normalement loué, le locataire étant tenu d'acquitter à la fois, d'une part, les taxes locales et l'impôt d'Etat, d'autre part, les dépenses d'entretien, de réparation et d'assurance. La « net annual value », anciennement dénommée « rateable value », est, en dehors des cas d'exonérations partielles, la valeur imposable qui, multipliée par le tarif en vigueur, donne le montant de la contribution à percevoir.

L'intérêt de la distinction est le suivant : dans certains cas, les agents d'assiette évaluent directement les bases d'imposition, c'est-à-dire les « net annual values » ; parfois, au contraire, ils ont seulement pour rôle de déterminer les « gross values », à partir desquelles ils obtiennent les « net annual values » au moyen de déductions forfaitaires fixées par la loi. Ces déductions forfaitaires, qui ont été sans cesse en s'accroissant, et qui sont dégressives en fonction de la valeur imposable, ont pour motif réel de faciliter au législateur le dégrèvement des petits contribuables.

Les déductions forfaitaires sont applicables à toutes les catégories de biens imposables pour lesquelles la loi n'a pas prévu formellement l'évaluation directe de la « net annual value ». En voici le tableau en vigueur¹ au 1^{er} janvier 1934 :

DÉDUCTION OPÉRÉE SUR LA VALEUR LOCATIVE BRUTE		CATÉGORIE DE BIENS IMPOSABLES
Maisons d'habitation et bâtiments dont la valeur locative brute (gross value) est inférieure à £ 15		
d°	£ 20	40 %
d°	£ 40	£ 6, + 30 % de la part excédant £ 15
d°	£ 100	25 %, avec minimum de £ 7 — 10
d°	£ 100	20 %, avec minimum de £ 10
d°	supérieure à £ 100	£ 20, + 16 2/3 % de la part excédant £ 100
Terrains (autres qu'agricoles) avec bâtiments attenants ...		
		10 %
Terrains (autres qu'agricoles) sans bâtiments attenants ..		
		5 %

1. Rating & Valuation Act 1932, § 1.

Voici maintenant quelles sont les catégories de biens pour lesquelles la loi prévoit l'évaluation directe de la « net annual value ». Ce sont : « les moulins, manufactures, ateliers et bureaux utilisés en totalité ou en majeure partie en vue d'une exploitation industrielle, ou tous biens immeubles faisant partie d'une entreprise de chemins de fer, d'exploitation de canaux ou docks, de distribution de gaz, d'eau, ou d'électricité, ou de toute autre entreprise d'utilité publique ». Pour ces biens, les agents d'assiette tiennent compte eux-mêmes, en utilisant au besoin les renseignements fournis par le contribuable, des charges de toute nature incombant tant au propriétaire qu'au locataire.

Cette énumération de biens comprend en fait tous les immeubles que le « Local Government Act » de 1929 a exonéré de 75 % du montant de l'impôt. Plus exactement, ladite loi a fixé la valeur imposable des « industrial & freight transport hereditaments » au 1/4 de leur « net annual value ». Il s'agit des biens immeubles utilisés à l'exploitation d'entreprises industrielles ou de transport. Pour bénéficier intégralement de l'exonération, ces immeubles doivent être utilisés en totalité aux fins considérées. Dans le cas contraire, une discrimination est faite, et la réduction de 75 % ne s'applique qu'à une portion de la valeur locative. Cependant, si la portion de la « net annual value » entièrement imposable est inférieure ou égale à 10 % de la portion affectée à un usage industriel, l'immeuble considéré bénéficie pour la totalité de la réduction de 75 %.

Quelle est exactement l'étendue de l'exonération instituée par la loi de 1929?

En ce qui concerne les immeubles industriels, elle s'applique aux usines, ateliers, magasins, bureaux de toute entreprise fabriquant, par voie manuelle ou mécanique, certaines marchandises à l'aide de matières premières ou semi-ouvrées. Elle exclut par ailleurs les maisons d'habitation, les immeubles affectés au commerce de gros ou de détail, au magasinage, et enfin, les entreprises de distribution d'eau, gaz et électricité. Du point de vue purement fiscal, cette distinction entre l'industrie et le commerce ne se comprend guère, car dans bien des cas elle prête fatalement à confusion.

En matière de transports, bénéficient de l'exonération de 75 % les biens fonciers utilisés pour le transport des marchandises par voie ferrée, par canal, et par mer (docks). L'utilisation des véhicules, sinon exclusive, du moins partielle, doit être consacrée au transport des marchandises. Une ligne de chemin de fer qui ne comporterait que des trains de voyageurs ne pourrait profiter des dégrèvements de 1929. Par ailleurs, les bureaux des Compagnies de transport sont soumis à l'impôt pour l'intégralité de leur valeur locative.

Les exonérations partielles en matière d'industrie et de transport sont les principales. Toutefois, il existe pour certaines catégories d'immeubles un mode de calcul spécial de l'impôt qui équivaut à une mesure de faveur. Pour ces biens, qui comprennent principalement les cimetières, les immeubles affectés à une entreprise de tramways, au service des postes, la valeur imposable demeure immuablement celle de l'époque d'acquisition ou d'affectation en dépit de l'accroissement inévitable de la valeur réelle.

§ 5. — La politique des dégrèvements.

Ses résultats.

La charge fiscale du contribuable local.

La politique de dégrèvements imposée aux localités par le Parlement, et qui est apparue dès la fin du siècle passé, n'a cessé de se développer pour atteindre son apogée en 1929, avec l'exemption totale de l'agriculture et l'exemption de fait de l'industrie qui ne supporte que le 1/4 des tarifs normaux.

Grâce à ces dégrèvements, les pouvoirs publics ont atténué quelque peu les inconvénients d'un système fiscal péchant par la base et d'une organisation défectueuse des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Ce système, cette organisation, il aurait fallu les modifier de fond en comble. Mais dans la crainte de voir s'élever de multiples obstacles, le législateur a manqué de courage; il a préféré le palliatif au remède.

Il ne convient pas de juger dès maintenant les grandes lignes du système des finances locales. Mais, sans discuter

les principes de la fiscalité, il importe d'examiner à la fin de ce chapitre pourquoi les dégrèvements ont été consentis et dans quelle mesure ils ont permis d'atteindre les résultats escomptés.

Avant la guerre de 1914, la faible envergure des services publics ne nécessitait, pour faire face aux dépenses locales, qu'une charge fiscale minime. Le produit de ces impôts subvenait alors principalement aux dépenses de l'assistance publique, auxquelles s'ajoutaient quelques charges accessoires, comme par exemple certains frais de justice, ou les réparations de l'église paroissiale. Peu importait alors la répartition, l'incidence et l'équité d'un fardeau qui était impunément et presque inconsciemment supporté par les contribuables. D'ailleurs, l'imposition s'établissait sur des éléments qui étaient alors les signes les plus manifestes de la capacité fiscale, les terres et les maisons d'habitation. Mais bientôt une double tendance vint, en s'accroissant, modifier entièrement la situation. D'une part, les services publics locaux prirent une extension considérable et imposèrent une charge bientôt excessive aux budgets des collectivités. D'autre part, une nouvelle matière imposable se développa rapidement : ce fut la richesse immobilière des usines et de leur outillage. Mais l'immeuble industriel, contrairement aux autres catégories de biens fonciers, ne constitue en aucune façon un signe extérieur de richesse ou de capacité fiscale. L'impôt local, à mesure que son tarif s'accroissait et qu'il devenait plus lourd, changeait en même temps son incidence. Tant que les agriculteurs avaient bénéficié de la protection des Corn Laws, tant que les industriels avaient détenu un monopole de fabrication et de vente sur les marchés locaux, leurs charges fiscales étaient aisément reportées sur le consommateur ; il n'en résultait qu'une hausse des prix, certes regrettable, mais qui ne s'attaquait pas au fonctionnement normal de l'économie. Lorsque la concurrence se développa et ne fut plus entravée par des lois protectrices, l'incidence des impôts locaux se déplaça ; certaines entreprises, certaines classes d'industries même, voyant s'augmenter leurs charges fiscales, sans pouvoir accroître en proportion leurs prix de vente, périclitèrent.

C'était donc un état de choses permanent, indépendant de circonstances plus ou moins favorables, auquel il fallait remédier. Au lieu de modifier le système d'assiette des impôts locaux, ou de décharger les collectivités locales du fardeau de certains services publics d'intérêt purement national, on s'engagea plus avant dans la voie des dégrèvements. Ce furent les mesures du Rating & Valuation Act de 1925. Mais il était évident que ces timides dispositions limitées aux bâtiments agricoles et à l'outillage industriel, se révéleraient d'elles-mêmes insuffisantes; bien plus, deux causes nouvelles vinrent ajouter leurs effets aux défauts du système fiscal. Incapable d'adopter une ligne de conduite résolue, le Parlement contribua lui-même à rendre son œuvre inefficace : en 1925, il reconnut que la charge fiscale des localités était excessive, et accorda des dégrèvements nouveaux. Mais dans les années qui suivirent, et sans fournir aux collectivités aucune source nouvelle de revenus, il intensifia le mécanisme des lois sociales dont bon nombre de dépenses devaient être acquittées par les budgets locaux, et principalement ceux des agglomérations urbaines. Or, en raison de la tendance des populations à adopter des résidences suburbaines plus saines et plus spacieuses, les villes se virent dans l'obligation d'exiger de l'industrie une plus grande part de leurs ressources fiscales.

Sur ces entrefaites survinrent les difficultés politiques de 1926, la grève générale et la grave crise minière dont les effets s'étendirent bientôt à toute l'industrie. En même temps que les collectivités durent faire face à de nouvelles dépenses de chômage, de nombreuses usines furent dans l'obligation de suspendre leur exploitation. La matière imposable s'amenuisa, le produit total des impôts s'accrut; d'où une aggravation sensible et intolérable des tarifs fiscaux pour les entreprises qui y demeuraient soumises.

La nécessité d'une nouvelle réforme se fit alors sentir et le Gouvernement déposa bientôt le « Local Government Bill » qui devait être adopté en 1929. Mais il importe de saisir l'état d'esprit de l'opinion publique et du Parlement à cette époque : on reconnaît que la situation financière des collectivités doit être améliorée; un effort de l'Etat est nécessaire. Mais on ne veut pas que la portée de cet effort se limite à des considérations financières. Ce que

le pays recherche avant tout et tente de réaliser par l'intermédiaire d'une réforme des finances locales, c'est de mettre fin à la crise de chômage, c'est de faciliter la reprise de la vie économique du pays. Il faut, pour cela, faciliter l'augmentation du nombre des travailleurs par l'abaissement des prix de revient des entreprises. Ainsi, en diminuant le coût de production agricole et industriel par de larges dégrèvements que compenseraient des subventions de l'Etat largement calculées, on ferait d'une pierre deux coups. Nombre d'entreprises déficitaires pourraient à nouveau reprendre leur exploitation; sur le marché intérieur, la capacité de consommation procurée à la classe ouvrière de nouveau pourvue de travail, stimulerait l'activité économique, alors que l'abaissement du niveau des prix faciliterait, sur les marchés extérieurs, la concurrence avec les produits étrangers. Les collectivités locales, loin d'éprouver quelque préjudice de ces dégrèvements compensés par l'aide financière de l'Etat, bénéficieraient bientôt d'un nouveau développement de la matière imposable due à l'amélioration de la conjoncture.

Il semble bien que, par les résultats qu'elle a donnés dans son application, la logique séduisante de ce raisonnement ait été mise en défaut.

En ce qui concerne l'amélioration de la situation économique, elle ne s'est fait sentir que de façon bien passagère. Mais, ici, la multiplicité des facteurs en jeu interdit tout jugement. Cependant, il apparaît de façon certaine que les prix n'ont pas baissé en Angleterre entre 1929 et 1931, puisque la persistance d'un niveau excessif des prix nationaux a été la cause dominante de la crise monétaire de 1931. D'ailleurs, l'expérience a prouvé que le bénéfice qu'avaient procuré aux entreprises industrielles et agricoles les mesures de dégrèvement de 1929 n'avait que bien rarement été transféré au profit du consommateur, ou de la main-d'œuvre.

Du point de vue proprement financier, deux points de vue sont à considérer : la situation financière des collectivités, les conséquences de la réforme vis-à-vis des contribuables.

Les tableaux qui suivent fournissent quelques illustrations précises aux résultats envisagés.

Années financières	Recettes fiscales des localités (2)	Valeur imposable	TAUX MOYEN DES IMPÔTS PERÇUS		Pourcentage d'augmenta- tion du taux moyen des impôts par £ de valeur imposable depuis le 31-3-14
			par £ de valeur imposable	par habitant	
	£	£	s. d.	£ s. d.	%
1913-1914	71.276.000	211.563.000	6.8 3/4	1.18.11	—
1915	73.734.000	214.258.000	6.10 1/2	1.19.11	2
1916	75.851.000	216.350.000	7.0 1/2	2. 0. 8	5
1917	72.885.000	217.122.000	6.8 1/2	1.18.10	—
1918	75.377.000	218.633.000	6.10 3/4	2. 0. 1	2
1919	84.700.000	219.650.000	7.8 1/2	2. 5. 2	15
1920	105.590.000	220.714.000	9.6 3/4	2.16. 4	42
1921	151.865.000	223.656.000	13.7	4. 0.11	102
1922	170.872.000	234.021.000	14.7 1/4	4.10. 2	116
1923	157.274.000	239.141.000	13.1 3/4	4. 2. 5	95
1924	143.275.000	236.465.000	12.1 1/4	3.14. 7	80
1925	141.977.000	241.975.000	11.8 3/4	3.13. 3	74
1926	148.598.000	246.833.000	12.0 1/2	3.16. 5	78
1927	159.000.000	256.103.000	12.5	4. 1. 5	85
1928	166.679.000	258.879.000	12.10 1/2	4. 4.10	91
1929	166.466.000	267.639.000	12.5 1/4	4. 4. 4	85
1930	156.312.000	284.937.000 ³	11.6 3/4	3.18.11	72
—	—	255.274.000 ³	—	—	—
1931	149.896.000	257.429.000	11.7 3/4	3.15. 4	73
1932	148.000.000	265.325.000	11.1 3/4	3.14. 1	66
1932-1933	146.250.000	269.939.000	10.10	3.12. 9	61

RECETTES FISCALES DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE 1914 A 1933¹

1. Statement of Rates & Rateable value. England & Wales-
Ministry of Health 1933.

2. Les chiffres de cette colonne correspondent au produit
annuel de tous les impôts, general rate, special rate, et impôts
divers, levés par les collectivités locales d'Angleterre et du Pays
de Galles (l'Ecosse non comprise) pendant l'année considérée. Ils
ne comprennent pas le produit des taxes prélevées par les entre-
prises municipales.

3. Les deux chiffres afférents à l'année 1929 et 1930 ont été
respectivement établis avant et après la mise en vigueur du Local
Government Act.

ANNÉES FINAN- CIÈRES	NOMBRE TOTAL URBAINES D'AUTORITÉS FISCALES	NOMBRE DE COLLECTIVITÉS POUR LESQUELLES LE TARIF FISCAL EN VIGUEUR EST :								
		<6s	<8s	<10s	<12s	<14s	<16s	<18s	<20s	>20s
		>6s	>8s	>10s	>12s	>14s	>16s	>18s	>20s	>20s
1913-14	1153	163	650	299	39	2	—	—	—	—
1926-27	1150	—	6	87	275	324	233	107	52	66
1928-29	1149	—	2	59	239	349	250	121	51	78
1932-33	1138	—	30	261	380	255	119	55	19	18

RÉPARTITION DES DIFFÉRENTS TAUX D'IMPÔTS¹ ENTRE LES COL-
LECTIVITÉS URBAINES D'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES.

TAUX DE L'IMPOT PAR £ DE VALEUR		NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS DANS LESQUELLES LE TAUX EN VIGUEUR CORRESPOND AUX CATÉGORIES DE LA COLONNE I				
IMPOSABLE (T)	EN 1932-33	Pour tous les impôts locaux des			Totalité des cir- conscriptions urbaines	Pour le General rate des Districts ruraux
		Bourgs métro- politains	Bourgs Comtés	Bourgs non Comtés Districts urbains		
T < 6 s	—	—	—	—	—	20
6 s < T < 8 s	—	—	3	27	30	163
8 s < T < 10 s	—	8	9	244	261	257
10 s < T < 12 s	15	20	345	380	380	103
12 s < T < 14 s	3	20	232	255	255	48
14 s < T < 16 s	2	19	98	119	119	20
16 s < T < 18 s	1	9	45	55	55	5
18 s < T < 20 s	—	2	17	19	19	—
20 s < T	—	1	17	18	18	1
Nombre total des circonscrip- tions de chaque groupe		29	83	1.026 (3)	1.138 (3)	617

RÉPARTITION DES DIFFÉRENTS TAUX D'IMPÔTS¹ ENTRE LES COL-
LECTIVITÉS LOCALES D'ANGLETERRE ET DU PAYS DE GALLES
PENDANT L'ANNÉE 1932-33².

1. Par £ de valeur imposable.
2. Statement of Rates & Rateable Value — England & Wales
Ministry of Health. 1933.
3. Une circonscription urbaine n'a levé aucun impôt pendant
l'année 1932-33.

Vis-à-vis de la situation financière des collectivités, la réforme n'est pas parvenue à des résultats décisifs. Si, malgré la crise actuelle, l'ensemble des budgets locaux a pu, néanmoins, s'établir assez aisément en équilibre, c'est plus à la restriction des dépenses entreprises depuis 1931 qu'à un meilleur aménagement des recettes consécutif à la réforme de 1929 qu'on le doit. Encore s'agit-il plutôt d'un frein à l'accroissement des dépenses que d'une réduction véritable; mais c'est là l'objet d'un prochain chapitre.

Cependant, pour un certain nombre de collectivités dont la situation tant économique que financière, était particulièrement défavorable, les « distressed areas », les mesures de dégrèvements se sont plutôt révélées néfastes. En effet, si généreux qu'ait été à leur égard le mode de calcul des subventions compensatrices, celles-ci n'ont pu combler les moins-values de recettes fiscales, en raison de l'inévitable progression des dépenses d'assistance-chômage. Comme par ailleurs la matière imposable était largement amputée par la loi de 1929, les augmentations du tarif de l'impôt rendues nécessaires se trouvaient aggravées en proportion; à tel point que les impôts atteignent quelquefois des taux qui leur retirent toute productivité. La situation des « distressed areas » est une des manifestations les plus marquantes et les plus inquiétantes de l'imperfection du système fiscal des localités.

De ce point de vue, le plus grand reproche que l'on puisse adresser à la réforme de 1929 est qu'elle s'est appliquée intégralement et indifféremment à toutes les collectivités, indépendamment de leur situation. Pourquoi, plutôt que de favoriser indistinctement toutes les collectivités n'avoir pas consacré le montant des subventions nouvelles de l'Etat à des dégrèvements généraux et massifs, dans les régions particulièrement éprouvées par le chômage? L'aide apportée aux budgets locaux aurait été plus efficace et l'emploi des sommes plus productif; car, dans les riches circonscriptions, la loi n'a bien souvent eu pour effet que d'inciter les autorités à engager de nouvelles dépenses d'une utilité discutable ou de procurer un avantage à certains contribuables que rien ne désignait spécialement à la commisération publique.

Vis-à-vis des contribuables eux-mêmes, c'est encore cette uniformité de la réforme qui la rend critiquable. Les

mesures de dégrèvement s'étendent sans distinction à toutes les industries, alors que la crise atteint très inégalement les différentes branches de l'économie nationale. Si les industries d'exportation ou les mines se trouvaient en 1929 dans une situation telle qu'elle justifiait parfaitement les exemptions qu'on leur accordait, certaines productions écoulées sur le marché national, comme celles de l'alcool, de la bière, du tabac et des automobiles, n'avaient jamais été aussi prospères. Pour de telles entreprises, l'exonération se résume en un don gratuit aux actionnaires des sociétés qu'elles constituent. En revanche, un grand nombre de commerces que la loi n'a pas daigné considérer comme « productifs », restent soumis à d'aussi lourdes charges fiscales qu'auparavant, en dépit d'une exploitation difficile.

Opérés sans aucune discrimination, les dégrèvements aboutissent à prodiguer des avantages là où rien ne les justifie et à les ménager dans les cas vraiment dignes d'intérêt.

A un autre point de vue, et tout en reconnaissant la louable intention de la politique adoptée, en dépit d'une application critiquable, on ne peut s'empêcher de penser qu'il était d'autres biens fonciers aussi dignes de ménagements que les immeubles industriels : les maisons d'habitation à bon marché. Sur un budget modeste, les dépenses de logement, qui constituent déjà à elles seules une forte proportion des dépenses annuelles, sont presque doublées du chef des impositions locales. Or, non seulement la loi de 1929 n'a pas compris les locaux d'habitation dans les dégrèvements consentis, mais ces locaux sont amenés à encourir, à bref délai, des surcharges fiscales d'autant plus lourdes qu'ils représentent dorénavant la presque totalité de la matière imposable. La politique du logement poursuivie depuis la guerre par les pouvoirs publics apparaît ainsi contradictoire : d'une part, on s'efforce de drainer la population des « slums » vers des habitations modernes, hygiéniques, aérées, et d'un loyer modéré, grâce à l'aide de l'Etat; mais, d'autre part, une fois ce résultat obtenu, on pénalise en quelque sorte le changement de domicile par un supplément d'impôt que rien ne justifie. On décourage de même toute amélioration pouvant être apportée aux immeubles existants en raison du taux excessif des

impôts : les propriétaires hésitent à faire exécuter sur leurs immeubles certains travaux d'aménagement, dans la crainte que la valeur locative imposable ne soit accrue en proportion du coût de ces travaux.

En effet, la charge fiscale infligée par les localités aux éléments imposables qui subsistent, est très lourde.

En 1932-33, l'ensemble des recettes fiscales des localités a atteint £ 146.250.000, environ 12 milliards de francs au cours actuel de la livre.

Ce total correspond à un tarif moyen de 10 s. 10 d. par £ de valeur imposable, soit 54 %. Les taux réels s'éloignent parfois considérablement de cette moyenne, puisqu'ils varient entre des extrêmes de 2 s. (Westmorland & York Rural District) et 28 s. 6 d. (Glamorgan Rural District). L'inégalité des attributions, le développement plus ou moins grand des services publics, de l'esprit administratif qui les anime, l'importance variable des ressources non fiscales, de la densité de la population, de la richesse économique locale, sont quelques-unes des multiples causes qui provoquent cette diversité des tarifs d'impôts.

En dehors de quelques circonscriptions particulièrement favorisées, l'impôt local atteint des tarifs que l'on peut considérer comme excessifs. Certes, la rigueur de ces tarifs est atténuée quelque peu, par une évaluation administrative de la matière imposable généralement inférieure à la réalité. Il n'en demeure pas moins que le système fiscal en vigueur a atteint son maximum de rendement. Si de nouvelles dépenses doivent être assumées à l'avenir par les collectivités locales, l'alternative suivante s'imposera aux pouvoirs publics. Ou ils devront procurer aux localités de nouvelles ressources au moyen de subventions de l'Etat, ou ils devront se décider enfin à jeter bas un système d'imposition dépourvu de toute aptitude avec le développement actuel de la vie publique locale.

CHAPITRE III

LES SUBVENTIONS DE L'ETAT

§ 1. — Historique.

Soit en raison d'une longue tradition, soit en vue d'une meilleure gestion administrative, les collectivités locales assument la gestion de certains services publics d'intérêt national. Il est équitable en ce cas que l'Etat les dédommage, au moins en partie, de charges qui ne devraient pas normalement leur incomber. Permettant d'assurer l'exécution de services publics indispensables, les subventions ainsi accordées fournissent au pouvoir central l'occasion d'un contrôle indirect sur le gouvernement local et d'une coordination des services sur toute l'étendue du territoire. La possibilité de retrait des subventions incite les autorités locales à s'acquitter plus ponctuellement de leurs obligations. Le droit de regard que s'adjuge le pouvoir central sur la vie publique locale en échange de son appui financier, prête à d'utiles remontrances et à des directives profitables à la bonne gestion des services.

En outre, les subventions compensent certaines inégalités fiscales ou économiques. Par leur intermédiaire, ceux qui échappent aux taxes locales contribuent cependant à des dépenses dont ils tirent profit. D'autre part, le choix d'un système de répartition équitable peut faire bénéficier d'une aide plus généreuse les villes ou les campagnes les plus pauvres, dont les besoins sont précisément les plus pressants.

En revanche, l'octroi de subventions aux collectivités locales est un système dangereux, tant pour le Trésor public que pour les finances locales. Il provoque l'engagement de certaines dépenses d'une utilité d'autant plus contestable qu'il laisse à l'autorité compétente une responsa-

bilité financière plus atténuée.

Enfin, lorsqu'il s'agit de discerner les services à subventionner, la proportion des charges respectives de l'Etat et des collectivités, les critères de répartition, des difficultés nombreuses s'élèvent, parfois inextricables.

En Angleterre, cette catégorie des ressources locales n'a fait depuis un siècle que subir une extension continue. Facilité par l'ampleur des attributions dont jouissent les autorités locales, le développement des subventions marque l'acheminement vers une tutelle plus étroite du gouvernement local.

C'est en 1834, que les subventions aux localités apparaissent dans la législation anglaise, pour prendre une extension considérable à partir de 1846, parallèlement à la transformation de la politique commerciale. L'Act de Robert Peel, abolissant les droits de douane sur les blés, exigeait une compensation en faveur de la classe agricole, gravement atteinte par cette mesure. Les services d'assistance bénéficièrent les premiers du soutien financier de l'Etat, puis les services de police en 1857, de santé publique en 1872, d'état civil en 1874. Cependant il ne s'agissait là que de subventions pourvues d'une affectation déterminée, et conditionnées par l'engagement de certaines dépenses. Ce caractère d'affectation disparaît en grande partie en 1874 et la plupart des subventions se transforment alors en une contribution globale de l'Etat aux budgets des collectivités locales, subvention dont le but principal est d'alléger la charge fiscale des contribuables locaux. Ces nouvelles méthodes prêtèrent à critique, et leur application fut de courte durée. Le Local Government Act de 1888 modifie de fond en comble les rapports financiers de l'Etat et des Collectivités. La plupart des subventions antérieures sont supprimées. En échange, les localités obtiennent la faculté de lever pour leur compte certaines taxes d'Etat, et notamment une part des Probate Duties, droits d'enregistrement sur les testaments. Ainsi les biens mobiliers, antérieurement exempts de toute taxe locale, contribuent désormais pour leur part aux charges des collectivités. Par ailleurs, certains impôts qui continuent à être assis et perçus au profit de l'Etat, sont affectés pour partie à l'alimentation d'un compte ouvert auprès de la Banque d'Angleterre, le Local Taxation Account, destiné à

centraliser un grand nombre de subventions. Le Local Taxation Account est, en effet, soldé par le crédit des

Exchequer Contribution Accounts ouverts à chaque Comté ou Bourg-comté. Sont ainsi versés au compte des subventions une part des droits de succession, des surtaxes sur la bière et les boissons alcooliques, et le produit total des droits de licence. Les crédits correspondant aux subventions du Local Taxation Account sont rattachés au Fonds Consolidé, ce qui les soustrait à la nécessité d'un vote annuel du Parlement.

Certaines des subventions antérieures continuent à être directement versées aux localités, sans passer par l'intermédiaire des nouveaux comptes.

Mais, pour les unes comme pour les autres, le principe, momentanément abandonné, de l'affectation à un service déterminé est rétabli.

Les règles relatives à la répartition des ressources du Local Taxation Account, fort complexes, apparaissent schématisées dans le tableau ci-contre.

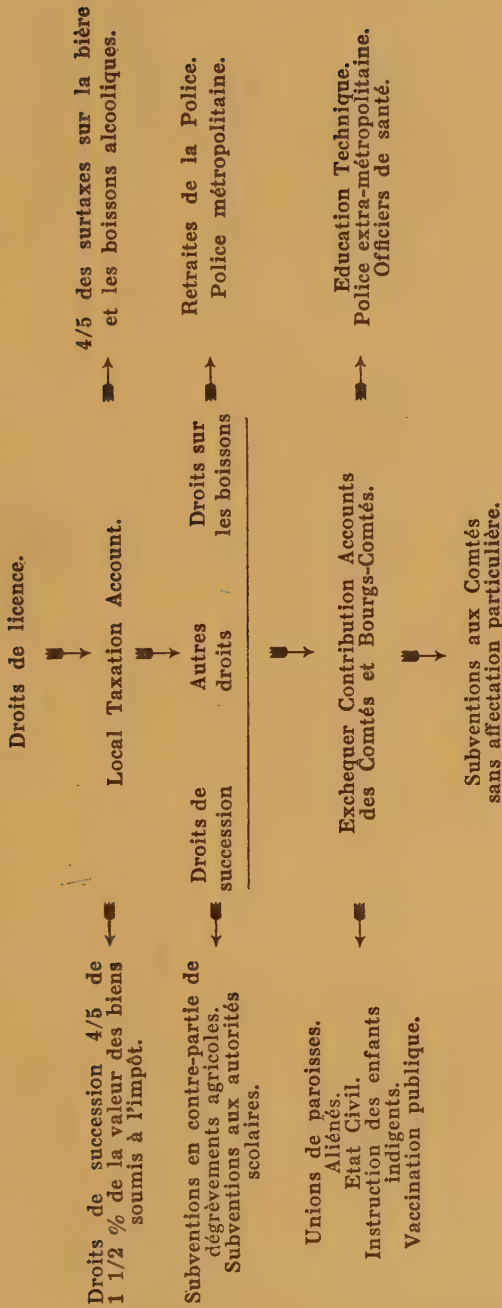
En premier lieu, sont payées aux conseils de Comté les subventions accordées en contre-partie des dégrèvements agricoles, les subventions de police, jusqu'à concurrence d'une somme fixe de £ 300.000, et les subventions aux autorités scolaires calculées en fonction du nombre d'élèves instruits.

Le solde du compte est réparti entre tous les Comtés et Bourgs-comtés proportionnellement aux subsides accordés à toutes les autorités de ces circonscriptions antérieurement à la loi de 1888.

Sur le montant dont ils sont ainsi crédités à leurs Exchequer Contribution Account, les Conseils de Comté versent aux autorités locales de leur territoire les sommes octroyées directement par le pouvoir central avant 1888. Le reliquat est affecté aux dépenses propres des Comtés.

Le mécanisme de cette double série de subventions, directes ou par l'intermédiaire du Local Taxation Account, subsista jusqu'en 1930, en dépit de certaines modifications et de la progression rapide des sommes mises en jeu.

En 1908 notamment, le recouvrement de certains droits de licence affectés au Local Taxation Account est confié directement aux Conseils de Comté, en l'échange d'une somme de £ 40.000 versée au compte et destinée à couvrir les frais de perception.



SCHEMA DU MECANISME DE FONCTIONNEMENT
DES COMPTES : LOCAL TAXATION & EXCHEQUER CONTRIBUTION

Puis survint la guerre, cause de transformations économiques, sociales et politiques profondes, génératrice, tant pour l'Etat que pour les localités, d'un montant considérable de dépenses nouvelles. L'adaptation du système fiscal des collectivités à l'accroissement des charges se révélait trop lente. Force fut à l'Etat de développer le soutien financier qu'il avait toujours apporté aux budgets locaux.

Le mécanisme de répartition des ressources du Local Taxation Account, fondé sur des critères anciens et rigides, était impropre à satisfaire les besoins nouveaux. La plupart des subventions nouvelles furent attribuées directement aux collectivités et le facteur dominant de répartition devint le montant de la dépense effectuée par le service subventionné.

Les deux catégories de contributions du Trésor subsistaient donc, mais les proportions de chacune d'elles à leur montant total étaient largement modifiées :

	SUBVENTIONS DIRECTES	SUBVENTIONS DU LOCAL TAX. ACCOUNT	TOTAL
1909.....	12.737.000	8.618.000	21.355.000
1927.....	71.120.000	12.350.000	83.470.000

Ainsi, les collectivités locales d'Angleterre et du Pays de Gaïles bénéficiaient, en 1927, de subventions de l'Etat jusqu'à concurrence du 1/3 environ de leurs dépenses ordinaires, qui s'élevaient alors à environ £ 250.000.000.

Le tableau ci-contre indique les grandes lignes de l'affectation et le mode de répartition de ces subventions.

SUBVENTIONS AFFECTÉES A DES SERVICES DÉTERMINÉS	MODE DE RÉPARTITION	ATTRIBUÉS PAR VOTES ANNUELS DU PARLEMENT	ATTRIBUÉS PAR L'INTERMÉDIAIRE DU LOCAL TAX. ACCOUNT	AUTRE MODE D'ATTRIBUTION	TOTAL
Agriculture	Pourcentage de la dépense..	1.096.600	—	—	1.096.000
Instruction publique	Pourcentage. - Nombre d'en- fants instruits	42.962.000	1.268.000	—	44.230.000
Logement	Somme fixe par maison ou pourcentage de la charge des emprunts	10.566.000	—	—	10.566.000
Aliénés	Pourcentage	663.000	—	—	663.000
Police	Pourcentage. - Montant de subventions antérieures ..	7.920.000	3.245.000	—	11.165.000
Assistance	Montant de subventions an- térieures	260.000	2.295.000	—	2.555.000
Santé publique	Pourcentage	3.410.000	425.000	—	3.835.000
Voirie	Road fund	100	35.000	19.216.000	19.251.100
Chômage	Pourcentage	1.720.000	—	—	1.720.000
Divers		374.600	90.000	—	419.600
Subventions sans affecta- tion		—	8.114.000	700.000	8.814.000
	TOTAL	68.972.300	15.472.000	19.916.000	104.360.300

SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX AUTORITÉS LOCALES AU COURS DE
L'ANNÉE 1927
ANGLETERRE — PAYS DE GALLES — ÉCOSSE

§ 2. — Les motifs de la réforme de 1929.

Il est apparu au chapitre précédent que la principale nécessité d'une réforme des finances locales, en 1929, résidait dans l'excès des charges fiscales qui pesaient sur l'agriculture et l'industrie du fait de l'assiette défectueuse des impôts locaux. Les dégrèvements consentis en faveur de ces deux branches de l'activité nationale allaient provoquer de sensibles moins-values dans les ressources fiscales des collectivités. Mais celles-ci ne devaient pas souffrir de mesures que leur imposait le Parlement. L'Etat leur accorderait des subventions égales aux ressources dont elles se voyaient privées, y ajoutant même une somme supplémentaire que justifiait la charge sans cesse alourdie des lois sociales d'après-guerre. A ces subventions nouvelles, il fallait donc appliquer un mécanisme de répartition approprié. S'il donnait satisfaction, rien ne s'opposerait à ce qu'il soit étendu aux subventions antérieures dont le système prêtait à de graves et nombreuses critiques. Ainsi, l'occasion était particulièrement favorable pour modifier de fond en comble l'organisation des rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales.

Dans ce domaine, aucun parti ne pouvait nier en 1929 que la contribution de l'Etat aux finances locales était insuffisante, et qu'elle était répartie suivant des critères hors d'usage ou sans aucun rapport avec la réalité des besoins auxquels elle était censée faire face. Les subventions distribuées par le Local Taxation Account l'étaient sur la base de proportions établies entre 1880 et 1910. Par suite des modifications profondes survenues depuis lors dans la répartition de la population et des activités économiques, ce système aboutissait à des inégalités flagrantes.

Quant aux subventions directes, elles étaient pour la plupart proportionnelles aux dépenses engagées. Et ce système du « pourcentage » avait déjà prouvé en 1929 l'étendue de ses inconvénients.

Il contribue évidemment à favoriser l'application des lois, et le développement des services publics par les localités. Mais c'est surtout un stimulant aux dépenses nouvelles.

Il est évident qu'une autorité locale, qui livrée à elle-

même serait tentée de pratiquer une sage politique financière, perd tout désir de limiter les dépenses de la collectivité qu'elle dirige, lorsque la majeure partie des nouvelles charges qu'elle assume est couverte par le Trésor. Parfois même, elle aura recours à l'emprunt pour acquitter la part des dépenses restant à sa charge afin de ne pas laisser échapper l'occasion qui s'offre à elle de profiter de la générosité de l'Etat.

Certes, on a prétendu qu'en revanche le système du pourcentage permettait à l'Etat de s'attribuer un droit de regard sur l'activité des autorités locales. Mais si le Gouvernement essayait de mettre en pratique ce contrôle de manière efficace, il en résulterait un accroissement considérable du travail de l'Administration. Les actes de gouvernement local devraient être contrôlés, révisés, ou refaits par les agents du pouvoir central; celui-ci verrait ses dépenses s'accroître sans aucun profit pour l'intérêt général, en même temps que diminuerait la responsabilité des pouvoirs locaux. Ainsi, les subventions proportionnelles aux dépenses sont coûteuses pour l'Etat, sans que ce dernier puisse être assuré de la productivité ou même de l'utilité des dépenses qu'il subventionne. Mais les collectivités elles-mêmes sont inégalement favorisées par ce système qui ne tient aucun compte des facultés contributives ou des besoins de chacune d'elles. Les collectivités les plus pauvres, qui ont sans doute le plus de misères à secourir et de besoins à satisfaire, ne profitent pas de l'appui financier qui leur est offert; car pour y avoir droit, elles doivent faire face à certaines charges pour une part qui, si restreinte soit-elle, excède encore leurs facultés.

A tous points de vue, la suppression, au moins partielle, du système existant, apparaissait souhaitable. Il fallait donc y substituer une organisation nouvelle pour laquelle deux méthodes s'offraient au législateur. La première comportait le transfert à l'Etat de la direction et de la charge de certains services publics locaux. Elle se heurtait tout d'abord au principe séculaire du Self-government, auquel l'opinion publique anglaise est restée profondément attachée. Par ailleurs, elle impliquait la création de nouveaux corps de fonctionnaires d'Etat dont les attributions et l'activité, étendues au pays tout entier, auraient entravé bien souvent celles des autorités locales. Le service le mieux

désigné pour ce transfert était, certes, l'assistance aux chômeurs. Mais les qualités d'assisté, que ce soit en raison de l'indigence ou de chômage, sont voisines; souvent elles se cumulent ou se succèdent; l'attribution à des autorités distinctes de l'assistance publique ordinaire et de l'assistance chômage aurait entraîné une complication inextricable dans les rapports des administrés avec le service public et des difficultés considérables quant à la répartition des charges encourues. Sans s'attacher particulièrement à ce cas, il faut reconnaître que, d'une façon générale, la prise en charge par l'Etat de certains services soulagerait très inégalement le budget des différentes collectivités. Le coût des services ainsi transférés peut, en effet, n'avoir aucun rapport avec l'ensemble de la situation financière de la localité considérée.

Cette première solution étant écartée, il ne restait au législateur d'autre alternative que d'appliquer la seconde, qui consistait à adapter les subsides financiers de l'Etat aux besoins des collectivités locales; et c'est en fait un des buts poursuivis par le Local Government Act de 1929.

Chaque année, une somme globale, le « Block Grant », est abandonnée par le Trésor aux autorités locales. Elle est calculée aussi largement que possible pour compenser les moins-values à escompter des nouveaux dégrèvements, l'insuffisance des ressources locales au jour de la réforme, et la suppression de certaines subventions antérieurement proportionnelles à la dépense. La répartition de cette somme entre les diverses localités s'effectue d'après une formule qui s'efforce de tenir compte le plus équitablement possible de tous les facteurs agissant sur l'étendue des besoins collectifs à satisfaire. Si des mesures complexes paraissent embrouiller le mécanisme de la loi, c'est qu'il n'était pas possible par une application intégrale et immédiate des nouvelles formules de répartition, de modifier d'un jour à l'autre dans de grandes proportions la distribution d'une part si considérable des ressources locales. Si, par ailleurs, le système onéreux des subventions proportionnelles n'est pas, et il s'en faut de beaucoup, entièrement aboli, c'est que sa suppression se heurtait à une fraction très importante de l'opinion publique et du Parlement, qu'effrayait l'aspect politique réactionnaire d'une telle mesure. Remplacer les subventions proportionnelles

par une contribution globale et inconditionnée équivalait, aux yeux de certains, à se désintéresser de l'application des lois sociales et à permettre aux localités de détourner les sommes à elles octroyées de leur affectation primitive au profit d'intérêts particuliers souvent discutables.

§ 3. — La General Exchequer Contribution

C'est la sixième partie du Local Government Act qui traite des modifications apportées aux rapports financiers entre l'Echiquier et les autorités locales. Le nouveau régime institué par la loi a été mis en application le 1^{er} avril 1930.

En premier lieu, certaines des subventions antérieures sont supprimées. Il s'agit :

1° des subventions payables par l'intermédiaire du Local Taxation Account (sauf celles ayant trait à l'Instruction Publique et à la Police);

2° des subventions à certains services de Santé Publique : maternité, tuberculose, puériculture, aliénés, aveugles, maladies vénériennes;

3° des subventions aux services de Voirie pour l'ensemble des voies urbaines et pour les voies d'intérêt local dans les campagnes;

4° des subventions compensant les dégrèvements antérieurement accordés à l'agriculture.

Toutes les subventions que la loi ne mentionne pas, demeurent octroyées et réparties d'après les mêmes règles qu'antérieurement. Si l'on considère que les services de l'Instruction publique, de la police, du logement, restent soumis à l'ancien régime, que par ailleurs les subventions supprimées en matière de voirie ne s'élèvent qu'à £ 3.200.000 sur £ 19.200.000, on constate, en se référant au tableau de la page 53 qu'il ne s'agit là que d'une tentative de réforme qui laisse intacte une grande part du système antérieur.

S'il n'est pas traité au cours de ce chapitre des subventions directes, c'est que le mécanisme en sera plus utilement étudié à propos des dépenses locales.

Il n'est porté atteinte véritable au principe des subventions proportionnelles qu'en ce qui concerne la santé

publique. Ces services avaient, en effet, donné lieu, au cours des années antérieures, à un accroissement rapide du montant de leurs dépenses. Comme ils sont de ceux auxquels le contrôle du pouvoir central peut difficilement s'appliquer avec efficacité, l'abandon à leur égard des règles antérieures a rencontré moins d'obstacles. En ce qui concerne l'instruction publique et la police, les subventions dont elles bénéficiaient sont maintenues dans leur intégralité. Mais, le Local Taxation Account étant supprimé, celles qui figuraient à ce compte sont dorénavant réparties par les soins des ministères intéressés, Instruction Publique et Intérieur, conformément aux règles antérieures.

Les droits de licence, dont le produit avait été, en 1906, soustrait aux ressources du Local Taxation Account, et attribué aux Conseils des Comtés et Bourgs-Comtés, continuent à être recouvrés directement par ces autorités pour leur propre compte (environ £ 1.400.000 par an).

L'évaluation des ressources dont les collectivités locales étaient privées par ces dispositions, prend pour base les résultats de l'exercice 1926-1927. C'est là un facteur favorable à certaines localités, car, au cours de l'année prise en considération, les dépenses d'assistance et de santé publique s'étaient considérablement accrues dans les régions où sévissait la crise particulièrement grave de l'industrie charbonnière.

Cette évaluation s'établit comme suit :

Subventions pour dégrèvements agricoles ...	£	4.700.000
Autres subventions du Local Taxation Account.		4.700.000
Subventions de santé publique		3.900.000
— de voirie		3.200.000
		£ 16.500.000

Après avoir éliminé de la législation les dispositions antérieures jugées indésirables, l'Act de 1929 pose les règles du régime nouveau.

En contre-partie des dégrèvements fiscaux (évalués à £ 24.000.000) imposés aux localités, d'une part, et des subventions supprimées, d'autre part, une contribution annuelle, sous le nom de General Exchequer Contribution

sera prélevée sur les ressources du Budget Général et du Road Fund pour être attribuée aux Conseils des Comtés et Bourgs-Comtés et venir en atténuation des charges assumées par les autorités locales.

Cette subvention, dont le montant est déterminé par la loi, restera fixe pendant une première période de trois ans, du 1^{er} avril 1930 au 1^{er} avril 1933. A cette date, le montant en sera fixé à nouveau par le Parlement, pour une période de quatre ans. Ultérieurement, des révisions successives auront lieu tous les cinq ans.

Ces dispositions permettent à l'Etat de n'assumer que des charges numériquement déterminées avant l'ouverture de l'exercice financier alors qu'auparavant il était impossible d'évaluer *a priori* avec quelque précision le montant des subventions correspondantes pour l'année à venir. En assignant aux deux premières périodes une durée moindre, la loi prévoit que des erreurs inévitables seront faites dans les calculs initiaux, erreurs dont les conséquences pourront être ainsi plus aisément réparées.

Dans le calcul de la nouvelle subvention, l'Etat n'a pas voulu se contenter d'une équivalence absolue avec les sommes antérieurement consenties. En effet, si l'on assistait depuis quelques années à une progression constante des dépenses locales, le système du pourcentage n'en était pas seul responsable. L'influence de circonstances économiques défavorables, comme la crise charbonnière, s'était tout d'abord fait sentir; cependant, on pouvait penser qu'il s'agissait là d'un phénomène passager. Mais une autre cause avait également agi sur la progression des dépenses : c'était le vote continu par le Parlement de lois sociales généreuses, dont le coût retombait sur les localités, et dont le mécanisme alourdissait, d'année en année, la charge.

Les autorités locales n'étaient aucunement responsables de ce motif d'accroissement de leurs budgets, et il eut été profondément injuste de n'en pas tenir compte dans le calcul de la subvention nouvelle. Aussi la loi dispose-t-elle qu'une somme forfaitaire sera comprise dans le montant de la General Exchequer Contribution, dans le but de faire face à certaines augmentations de dépenses résultant d'une stricte application des lois en vigueur. Cette somme est fixée, pour la première période, à £ 5.000.000, et il est prévu que, lors de chaque nouvelle révision, elle

sera calculée de façon à ce que le rapport de la dite somme au montant des subventions et des impôts perçus par les collectivités locales reste constant. Cette disposition rend la General Exchequer Contribution solidaire des dépenses votées par les autorités locales et maintient la dépendance des finances nationales vis-à-vis des finances locales déjà caractérisée par le système des subventions proportionnelles. Mais il est difficile, dès que l'on renonce à décharger les collectivités locales de certaines dépenses, de diminuer le montant des subsides accordés par l'Etat. On aboutirait alors à transférer le poids de ces dépenses du contribuable national au contribuable local, résultat opposé au but de la politique récemment adoptée, opposé également à la justice fiscale que l'assiette plus large des impôts d'Etat permet d'approcher, sinon d'atteindre, plus aisément.

Il ne suffisait pas cependant que le montant total de la contribution fût généreusement calculé et dépassât largement l'ensemble des ressources dont allaient être privées les collectivités locales. Il fallait également que chacune d'elles fut assurée de ne pas voir brutalement décroître le montant de ses recettes; c'eût été impossible si l'application des nouvelles formules de répartition n'avait été tempérée par quelques mesures modératrices. En conséquence, il est garanti à chaque Comté ou Bourg-Comté l'attribution d'une subvention au moins égale, et cela de façon permanente, aux ressources antérieures supprimées, augmentées de 1 shilling par tête d'habitant (Additional grants). Les bourgs et les districts bénéficient également d'une garantie du même ordre, mais provisoire (Supplementary grants). Il est prévu à cet effet pour la première période une somme destinée à fournir les « Additional et Supplementary Grants », évaluée à £ 2.330.000.

En résumé, les subventions nouvelles pour la période 1^{er} avril 1930-1^{er} avril 1933 sont déterminées comme suit :

Dégrèvements fiscaux	£ 24.000.000
Subventions supprimées	16.500.000
Supplément destiné à faire face aux charges légales nouvelles	5.000.000
General Exchequer Contribution	45.500.000
Additional et Supplementary Grants	2.330.000
Total des subventions	47.830.000

Ce n'est là, en réalité, qu'une évaluation, mais, étant largement calculée, la loi la déclare définitive et prévoit qu'en tout état de cause, le Trésor déboursa cette somme au cours de chacune des trois premières années.

§ 4. — La répartition de la General Exchequer Contribution.

Préalablement à l'étude de ce mécanisme de répartition, il convient d'en faire ressortir les principales caractéristiques.

Le soin de la répartition entre les diverses collectivités secondaires est confié aux conseils des Comtés et Bourgs-Comtés, seules autorités avec lesquelles le Trésor est directement en rapport. En effet, la General Exchequer Contribution est primitivement répartie entre tous les Comtés et Bourgs-Comtés. Sur les contingents qui leur sont respectivement attribués, les conseils de ces circonscriptions prélèvent les subventions octroyées aux autres localités, le solde seul leur restant acquis.

En second lieu, pour les Comtés et Bourgs-Comtés, un critérium de répartition entièrement nouveau apparaît : la « weighted population », chiffre de la population affecté de coefficients pondérateurs. A l'aide de ce critérium, on prétend dégager avec exactitude les besoins de chacune des collectivités. Mais, dans la crainte qu'une application trop brutale de ce critérium n'entraîne des bouleversements profonds dans l'équilibre des budgets locaux, le législateur a institué une longue période de transition pendant laquelle les règles de répartition nouvelles s'appliqueront progressivement et sous réserve de certaines

garanties accordées aux collectivités. Enfin, le fonctionnement du système de répartition, qui semble être sans rapport avec la politique suivie par les autorités locales et laisser à celle-ci toute l'initiative et l'indépendance désirables quant à l'emploi des sommes octroyées par le Trésor, peut être suspendu à l'égard de certaines collectivités à l'aide du pouvoir quasi-discrétionnaire que la loi confère au Gouvernement. En effet, celle-ci dispose que le ministre de la Santé peut réduire les subventions légales dans la mesure où il le juge équitable, au cas où il a constaté qu'un conseil local n'assure pas, dans des conditions en rapport avec le niveau de ses ressources, les services afférant à la santé ou à la voirie publique, ou, d'une façon plus générale, que ce conseil a effectué des dépenses excessives et injustifiées.

Ainsi, sans exiger le contrôle permanent et détaillé de toutes les dépenses attaché au système du pourcentage, les larges pouvoirs accordés au Ministre lui fournissent un puissant moyen d'action sur les autorités locales qui se désintéresseraient de certains services publics ou de l'ensemble de l'administration locale.

A. — LA « WEIGHTED POPULATION »

Le chiffre de la population est logiquement le premier facteur qui doit être pris en considération lorsqu'on tente d'évaluer les besoins financiers d'une collectivité. Il pourrait, à la rigueur, intervenir seul lorsqu'il s'agit de besoins déterminés. Mais dans le cas présent, le problème consiste à évaluer des besoins d'ordre à la fois social, économique et administratif. Les ressources qui sont allouées aux Comtés d'après le critérium choisi doivent faire face aux dépenses de services publics entièrement différents : assistance, santé publique, voirie, administration générale.

Aussi, le législateur s'est-il attaché à corriger le facteur démographique initial à l'aide de certains coefficients établis sur d'autres bases : nombre d'enfants, valeur des biens imposables, importance du chômage, longueur des routes, densité de la population. Il en est résulté une formule excessivement complexe dont l'élaboration répond aux règles qui suivent et dont le résultat numérique est

la « weighted population » de chaque collectivité considérée.

Dans chaque circonscription, le nombre des habitants, tel qu'il a été déterminé par le dernier recensement connu, est augmenté de fractions correspondant aux 1° et 2° ci-dessous. Le total ainsi obtenu est augmenté de fractions correspondant aux deux autres coefficients, 3° et 4° ci-dessous, ce qui donne le chiffre définitif.

Pour la ville de Londres et les Bourgs-Comtés, c'est-à-dire pour toutes les grandes villes, le 4° coefficient n'entre pas en ligne de compte.

1° La proportion suivant laquelle le nombre des enfants âgés de moins de 5 ans, au premier jour de l'exercice considéré, excède 50 par mille habitants.

S'il existe dans la circonscription 60 enfants de moins de 5 ans par mille habitants, la proportion cher-

60—50

chée est ———, le 1^{er} coefficient 0,20.

50

Au cas où la population en bas âge n'atteint pas 5 % du montant total, le 1^{er} coefficient n'est pas pris en considération.

2° La proportion suivant laquelle la valeur des biens imposables par tête d'habitant telle qu'elle est fixée par la dernière évaluation connue, est inférieure à £ 10.

1

Si cette valeur est de £ 9, la proportion est —, le

10

2° coefficient 0, 10.

3° On additionne le nombre moyen des chômeurs, et le 1/10 du nombre moyen des femmes sans emploi, au cours des trois dernières années. Si le rapport de ce nombre à la population totale excède 1 1/2 %, cet excédent multiplié par 10, constitue le 3° coefficient.

Ainsi, supposons que la population totale d'un Comté soit de 1.000.000 d'habitants, que les nombres moyens considérés soient 10.000 pour les hommes et 150.000 pour les femmes :

$$\frac{10.000 + (0,10 \times 150.000)}{1.000.000} = 2,5 \%$$

Le 3^e coefficient sera égal à $1 \% \times 10 = 0,10$.

4^o Deux cas sont à considérer pour le calcul de ce coefficient (sans tenir compte de Londres et des Bourgs-Comtés pour lesquels il n'intervient pas).

a) La population du Comté, divisé par la longueur (exprimée en milles) des voies publiques de la circonscription, est inférieure à 100. Le coefficient est égal à la proportion entre, la différence de 200 et du nombre obtenu, et 200.

Soit 75 le nombre d'habitants par mille de route :

$$\frac{200 - 75}{200} = 0,625 \text{ est le coefficient cherché.}$$

b) La population, rapportée à la longueur des routes, est égale ou supérieure à 100. Le coefficient est égal à la proportion entre 50 et le nombre obtenu.

Soit 150 le nombre d'habitants par mille de route :

$$\frac{50}{150} = 0,333 \text{ est le coefficient cherché.}$$

Pour synthétiser quelque peu ces dispositions dont la complexité dissimule toute apparence de logique, il convient de citer la formule mathématique qui les résume et que le Ministre de la Santé Publique a présenté au Parlement lors de la discussion du projet de loi.

Posons p = le chiffre de la population d'un Comté.

$c = 50$, ou le nombre des enfants âgés de moins de 5 ans par 1.000 habitants, en prenant la plus élevée des deux valeurs.

$a = 10$, ou en £, la valeur des biens imposables par habitant, en prenant la moins élevée des deux valeurs.

$u = 1,5$ ou le pourcentage de la population dépourvu d'emploi calculé comme il a été exposé plus haut, en prenant la plus élevée des deux valeurs.

m = le nombre d'habitants par mille de voie publique.

et P = le facteur de répartition ou « weighted population ».

1^{er} cas : Si m est égal ou supérieur à 100 :

$$P = p \left(1 + \frac{c - 50}{50} + \frac{10 - a}{10} \right) \left(1 + \frac{u - 1,5}{50} + \frac{50}{m} \right)$$

2^e cas : Si m est inférieur à 100 :

$$P = p \left(1 + \frac{c - 50}{50} + \frac{10 - a}{10} \right) \left(1 + \frac{u - 1,5}{10} + \frac{200 - m}{200} \right)$$

Cette formule n'en reste pas moins dans le domaine de l'abstraction pure. Il apparaît intéressant de préciser par quelques chiffres les données auxquelles elle s'applique.

En ce qui concerne les enfants au-dessous de 5 ans, leur nombre varie de 48 à 135 pour 1.000 habitants, étant dans la grande majorité des cas compris entre 70 et 110.

Sur les 83 Bourgs-Comtés de l'Angleterre et du Pays de Galles, 3 seulement disposent d'une matière imposable supérieure à £ 10 par habitant. Ce sont Blackpool, Bournemouth et Eastbourne. Aucun des Comtés administratifs n'atteint ce chiffre.

Quant au chômage, les chiffres sont très variables. La moyenne atteignait, en 1928, 2,2 %. Bien qu'ayant diminué au cours de l'année 1933, elle est encore de loin supérieure et doit être voisine de 5 %. Enfin, le coefficient afférent à la densité routière de population varie de 5 % dans le Middlesex à 66 % dans les régions les moins peuplées. Dans 30 Comtés, il dépasse 25 %.

Quelle est, en réalité, la valeur de cette formule? Il est bien certain qu'elle ne peut être dégagée avec certitude que de l'expérience, les longs délais imposés à l'application du mécanisme de répartition nouveau ne permettant pas encore d'en apprécier les résultats. La complexité de la formule, sans être garante de son équité, témoigne du soin minutieux qui a été apporté à son élaboration. Et certes, le projet de loi du Gouvernement ne

peut-il encourir le reproche d'avoir été préparé à la légère. Aussi les chiffres que la formule fait intervenir sont-ils hors de cause. Il s'agit plutôt de la nature des facteurs qu'elle met en jeu et de ceux qu'elle néglige. Certes, du point de vue des besoins de la collectivité, des charges qu'elle encoure, les facteurs pris en considération apparaissent bien comme les principaux. La population est le facteur de base inévitable. Le nombre d'enfants mesure les charges d'instruction et une part des charges de santé et d'assistance. La proportion du chômage indique le niveau des dépenses d'assistance-chômage qui sont, pour bien des collectivités, la cause première de leurs difficultés financières. Enfin, le dernier coefficient se rapporte à un double critérium : il tient compte à la fois de la longueur des routes, source de dépenses, et de l'importance de la population, source de recettes et de dépenses à la fois. En réalité, la densité de la population ne signifie rien de précis quant à la situation financière d'une collectivité anglaise. Si les habitants jouissent d'un niveau d'existence élevé, plus ils sont nombreux, plus le budget de la localité doit s'équilibrer aisément, en dépit d'un système fiscal dont le rendement est lié de façon assez lâche avec la richesse de la population. Si, au contraire, la population ne possède que des ressources précaires, ses recours aux services publics coûtent plus que ses contributions ne rapportent. Et c'est là le côté par lequel cette formule apparaît défectueuse : elle ne prend pas suffisamment en considération la situation financière des collectivités. Sans doute la valeur des biens imposables détermine-t-elle un des coefficients. Mais est-ce suffisant ? La richesse de deux Comtés différents, exprimée en valeur des biens imposables, est par exemple supposée la même. En dépit de cette apparence, l'une des collectivités peut équilibrer son budget à l'aide de taux modiques d'impôts, sans recours à l'emprunt, alors que l'autre impose aux contribuables des taxes écrasantes, qu'il traîne derrière lui le poids d'une dette qui s'accroît sans cesse. Quoi de comparable entre ces deux collectivités, et en quoi la formule tient-elle compte de ces différences ?

Certes, ce mode de répartition des subventions de l'Etat est préférable au système du pourcentage. Alors que le dernier n'envisage que le fait de la dépense, la for-

mule nouvelle considère la nature de la dépense, en ce sens qu'elle proportionne les subventions aux charges nécessaires de la collectivité. Mais elle néglige par trop le passé financier des localités. Indépendamment de toute politique démagogique, certains comtés ont pu être entraînés dans des difficultés financières en raison de circonstances défavorables telles que la crise de chômage qui sévit de façon si différente selon les régions. C'est cette crise qui a fait apparaître le problème des « necessitous areas », que la formule de la « weighted population » semble impropre à résoudre.

Il est vrai que le législateur s'est montré méfiant à l'égard du nouveau système de répartition, puisqu'il n'en a prévu l'application qu'avec une sage et progressive lenteur.

B. — RÉPARTITION DE LA GENERAL EXCHEQUER CONTRIBUTION ENTRE COMTÉS ET BOURGS-COMTÉS

A partir de 1947, le contingent de la General Exchequer Contribution attribué à chaque Comté ou Bourg-Comté sera intégralement proportionnel à la « weighted population » de chacune de ces collectivités.

Mais, en raison des différences considérables dans la répartition qu'entraînerait l'application immédiate de cette formule, un système transitionnel jouera pendant 17 ans.

Durant cette période, le contingent de chaque Comté (County Apportionment) comprendra :

1° Un pourcentage de la moins-value totale sur les recettes du Comté provoquée par l'Act de 1929 (dégrèvements et suppression de certaines subventions). Ce pourcentage décroîtra progressivement. Il est fixé à :

75 %	pour la période	1930-37
50 %	—	— 1937-42
et à 25 %	—	— 1942-47

2° Une part du solde de la General Exchequer Contribution après prélèvement par chaque Comté des sommes ci-dessus mentionnées, ce solde étant réparti en proportion de la « weighted population ».

La détermination des moins-values provoquées par

les dégrèvements d'impôts s'effectue comme suit : On additionne le montant des dépenses acquittées à l'aide de ressources fiscales dans le Comté ou le Bourg-Comté, et celui des dépenses de même ordre des autres collectivités dépendantes de la première. Le total ainsi obtenu est multiplié par la proportion entre les dégrèvements dus à la loi de 1929 et le montant antérieur des valeurs imposables. Le résultat donne la moins-value fiscale prise en considération.

Les diminutions de recettes dues à la suppression de subventions, qui entrent également en jeu, sont plus faciles à déterminer : leur calcul se limite à une simple addition.

C. — RÉPARTITION DU CONTINGENT DU COMTÉ

Le contingent attribué à chaque Comté ne lui appartient pas en propre pour la totalité. Il est destiné à atténuer les charges de toutes les collectivités subalternes, Districts urbains et ruraux, Bourgs-non-Comtés, en même temps que celles du Comté lui-même. De même que pour la répartition primitive entre Comtés, le mécanisme institué par la loi n'est pas appliqué d'emblée. Une période de transition est prévue, elle est ici de 19 ans et se traduit par l'attribution éventuelle aux Districts et Bourgs de subventions supplémentaires. Mais la répartition même du contingent de Comté est soumise dès maintenant aux règles définitives.

On divise une somme égale à la moitié du contingent (exprimée en pence) par le chiffre de la population du Comté et on arrondit le résultat obtenu au nombre entier le plus proche.

Chaque District urbain ou Bourg-non-Comté de la circonscription se voit attribuer une somme égale au produit du nombre de pence ci-dessus par le chiffre de sa population respective.

Chaque District rural reçoit une somme égale au $1/5$ du même produit.

Le surplus du contingent, soit environ la $1/2$, est dévolu en propre au Comté et constitue le General Exchequer Grant of the County.

S'il s'agit d'un Bourg-Comté, le contingent primitivement attribué à cette collectivité lui reste entièrement

acquis, puisqu'elle ne comporte pas de circonscriptions subalternes. Si le reliquat du contingent dont bénéficie le Comté n'atteint pas le montant des recettes supprimées par l'Act de 1929, augmenté d'1 sh. par habitant, la garantie accordée par la loi joue. La somme destinée à parfaire la subvention minimum du Comté est imputée sur les « Additional Grants ».

Sur 62 Comtés, 7 seulement bénéficieront de cette garantie, et sur 82 Comtés-Bourgs, 11 y auront recours.

Pendant la période de transition, il est accordé aux bourgs et aux districts des subventions supplémentaires destinées à compenser la diminution de ressources que ces collectivités subiraient éventuellement du fait de la réforme, et compte tenu des attributions et services dont cette réforme les a déchargés. Au cours des cinq premières années, ces subventions compensatrices gardent leur montant initial, correspondant exactement à la perte subie, puis elles décroissent d'1/15 par an, pour disparaître définitivement en 1949. Les sommes correspondant à ces subventions sont imputées sur les « Supplementary Grants ».

Que penser de ces règles de répartition à l'intérieur de chaque Comté? Elles apparaissent fort simples vis-à-vis de la formule de « weighted population ». Certes, la discrimination sévère faite entre les Comtés permet d'uniformiser la répartition à l'intérieur de ceux-ci, et cela d'autant plus que les transferts d'attributions opérés par la loi de 1929 ont sensiblement amoindri le rôle des collectivités locales subalternes. Nettement caractérisée en ce qui concerne les districts ruraux, cette diminution d'attributions justifie la situation moins favorisée qui est faite à ces collectivités, dont la part de subvention est, à population égale, 5 fois moindre que celle des districts urbains. Alors que les villes restent chargées de la voirie urbaine, avec tous les services qu'elle comporte, les campagnes sont en effet dépossédées de toute autorité en matière de routes au profit du Comté.

Sans s'attacher à ce détail caractérisé par un chiffre arbitraire, on ne peut se garder de penser, en considérant la généralité de ces règles de répartition, tant au 1^{er} qu'au 2^e degré, qu'elle constitue un ensemble de dispositions quelque peu artificiel. Les auteurs eux-mêmes de la fameuse formule de « weighted population » paraissent peu

convaincus de sa signification. Pourquoi, en effet, si cette formule correspond à la réalité, ne pas étendre son application à la totalité des collectivités locales? Pourquoi ne pas calculer directement la subvention globale de l'Echiquier d'après cette formule en adoptant un taux moyen par unité de « weighted population »? Pourquoi, lors de la répartition entre collectivités secondaires, faire intervenir le seul chiffre de la population sans l'affecter des corrections qui jouent entre Comtés et Bourgs-Comtés?

D'ailleurs, le système ne devant fonctionner réellement qu'en 1947, rien ne permettait de prévoir en 1929 s'il serait à cette date en harmonie avec la situation économique et sociale du pays. En fait, celle-ci a déjà été profondément modifiée depuis la réforme.

§ 5. — Les Rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales au cours des dernières années.

Si, au lendemain de la réforme, la part des subventions soumises au régime nouveau se trouvait stabilisée, la charge qu'entraînait pour l'Etat sa collaboration aux finances locales n'en continuait pas moins de s'accroître. Nombre de subventions restaient soumises aux règles antérieures, réparties proportionnellement aux dépenses des localités. L'avènement au pouvoir du parti travailliste, qui s'assurait rapidement une majorité tant dans les conseils locaux qu'au Parlement, favorisa par nature l'expansion des budgets, pour la satisfaction de fins démagogiques plus encore que démocratiques.

Survint la crise monétaire et financière de 1931, suivie d'un revirement d'opinion catégorique. Le Gouvernement entreprit alors une vigoureuse politique de déflation, qui visait à n'épargner aucune branche des finances publiques. Dans les rapports des deux Comités nommés en 1932 en vue de proposer les réductions de dépenses souhaitables, on ne manqua pas de s'attaquer au domaine des subventions aux collectivités locales.

En particulier, le Comité Ray, plus spécialement chargé de l'étude des dépenses locales, ne ménagea pas ses critiques au système du pourcentage. On vit réappa-

raître les arguments déjà présentés par le Comité Geddes en 1922, ou au cours de la discussion parlementaire du Local Government Act en 1929. Le Comité préconisait l'extension à tous les services publics locaux du système de subventions forfaitaires inauguré en 1930. Il semblait un moyen d'éviter à la fois le gaspillage des deniers publics et un contrôle tracassier du pouvoir central sur l'activité des autorités locales.

Cependant l'opposition farouche des autorités locales à la réduction des subsides financiers de l'Etat, réduction que n'aurait manqué d'amener tôt ou tard une telle transformation du système, fit échouer l'adoption de toute mesure à cet égard. Il y avait d'ailleurs une autre raison valable à ne pas étendre l'application des règles nouvelles de répartition des subventions. C'étaient l'inégalité flagrante des ressources dont jouissaient les localités et la détresse financière à laquelle étaient soumises certaines d'entre elles; elles résultaient, en effet, du défaut d'adaptation des dispositions de 1929 à des circonstances entièrement différentes de celles qui avaient présidé à l'élaboration de la loi.

Certaines régions du nord de l'Angleterre souffrent actuellement d'un dépeuplement fatal à l'équilibre de leur situation financière. Les terres étant abandonnées, le prix des loyers s'abaisse et beaucoup de propriétaires ne peuvent payer l'impôt, la vacance de leurs domaines les privant de toute ressource. En même temps que les impôts baissent de rendement, les subventions de l'Echiquier diminuent puisque la nouvelle formule de calcul fait intervenir le chiffre de la population. En regard de ces moins-values sur les recettes la diminution des dépenses apparaît comme bien moins sensible.

D'un point de vue plus général, les conditions économiques défavorables ont à ce point modifié la situation que les subventions additionnelles ou supplémentaires prévues par la loi n'ont pas suffi à combler le déficit provoqué dans certains budgets locaux par l'aggravation considérable de dépenses d'assistance due au chômage et les difficultés éprouvées dans le recouvrement des impôts. C'est le grave problème des « necessitous areas ».

Aussi a-t-on songé à accroître l'aide du Trésor aux collectivités locales en accordant une plus grande impor-

tance au coefficient chômage dans le calcul de la « weighted population ». Mais la complexité du problème de l'assistance-chômage a retardé jusqu'à ce jour l'adoption d'une solution définitive qui satisfasse les multiples intérêts en jeu. Cette question déborde le cadre de ce chapitre; on la retrouvera plus en détail lors de l'étude des dépenses locales.

Si les imperfections du système de subventions institué en 1930 se révélaient chaque jour plus nombreuses, l'occasion de les faire disparaître se présentait en 1933, puisque la loi prévoyait, avant le 1^{er} avril, la révision du montant de la General Exchequer Contribution. Mais, ici encore, la multiplicité des opinions, jointe au désintéressement indéniable du Parlement à l'égard des questions locales, suspendit toute réforme. Une seule modification, d'ailleurs prévue par les dispositions initiales, fut adoptée par les Chambres. La somme forfaitaire comprise dans le montant de la General Exchequer Contribution pour faire face à l'augmentation des charges des localités, et antérieurement fixée à £ 5.000.000, est portée pour la seconde période à £ 5.350.000.

Cela ne suffisait point à équilibrer le budget de certaines collectivités dont la situation financière s'aggravait chaque jour. Si bien qu'au mois de juillet 1933 le ministre de la Santé a dû obtenir du Parlement le vote d'un crédit de £ 500.000 pour subvenir aux besoins financiers des circonscriptions en détresse. Cette somme ne s'ajoute pas à la General Exchequer Contribution; son mécanisme de répartition, établi d'accord entre le Gouvernement et les représentants des collectivités intéressées, fait uniquement intervenir le niveau des dépenses d'assistance en fonction du produit de l'impôt dans le cadre du Comté.

Bien que les circonstances de l'heure présente soient dans une certaine mesure, exceptionnelles, il est à craindre que de tels palliatifs deviennent d'ici peu insuffisants et qu'il ne faille s'attacher à la refonte d'un système qui, quoique récent, ne s'est pas révélé suffisamment souple pour faire face aux modifications inévitables de la situation économique ou financière d'un pays.

CHAPITRE IV

LES EMPRUNTS.

§ 1. — Limites aux facultés d'emprunt des collectivités locales.

Les causes initiales du recours au crédit sont, pour les collectivités locales, les mêmes que pour l'Etat. L'une, normale, est de faire face à des dépenses non renouvelables, et dont la productivité ou l'utilité doit se manifester de façon durable. L'autre, exceptionnelle, est de combler le déficit de budgets dont certaines circonstances défavorables ont faussé l'équilibre. Il est cependant une de ces circonstances, occasion d'emprunts nationaux considérables, qui, au moins en Angleterre, n'a affecté en rien le crédit des collectivités locales : c'est la guerre. Aussi est-il beaucoup plus facile aux autorités locales qu'au pouvoir central de ne contracter qu'une dette modérée, dont les charges, le plus souvent balancées par des ressources compensatrices, ne constituent pas un amoindrissement réel et permanent du revenu national.

D'ailleurs, les autorités locales ne disposent pas, en général, d'une liberté totale dans ce domaine où l'Etat, tant dans l'intérêt des collectivités que dans le sien propre, accroît souvent les rigueurs de la tutelle administrative.

Alors que le crédit de l'Etat est, en principe, sans limites, celui des collectivités locales est beaucoup plus restreint et plus sensible aux variations de la situation financière du débiteur. Si le recours à l'emprunt devient impossible, les collectivités locales n'ont d'autre issue que d'augmenter le tarif d'impôts qui ont peut-être déjà atteint le plafond raisonnable. Aucune ressource d'ordre monétaire n'est à leur disposition, et, en cas de détresse, l'Etat lui-même sera conduit à leur venir en aide; car toute

atteinte au crédit d'une collectivité publique se répercute inévitablement sur celui de toutes les autres, fût-ce de la principale.

Aussi, en général, l'Etat, pour préserver les localités de l'accroissement inconsidéré de leur dette, s'attache-t-il à contrôler l'objet et le montant des emprunts émis et la durée du remboursement. C'est la méthode qu'a toujours appliquée l'Angleterre.

Ce système de contrôle est dominé par deux principes fondamentaux : les Collectivités locales ne peuvent contracter de dette perpétuelle. Elles ne peuvent émettre d'emprunt sans y être autorisées, soit par un texte législatif, soit par un acte administratif.

D'une façon générale, la politique adoptée pour préserver les localités d'un recours excessif à l'emprunt a été de fixer légalement, d'une part, pour chaque catégorie d'autorités locales, la nature des travaux susceptibles d'être financés par l'emprunt (voir le tableau ci-contre), et, d'autre part, pour chaque classe de travaux, une durée maximum de remboursement de l'emprunt. A l'intérieur de ce maximum, l'autorité centrale compétente fixe le terme exact du remboursement en raison de la situation financière de la localité et de la durée d'amortissement probable des travaux prévus. Dans certains cas, d'ailleurs les plus importants, une loi spéciale peut concéder directement à une autorité locale le pouvoir d'emprunter une somme fixée en vue de besoins déterminés. La loi, dénommée « Private Bill », règle alors elle-même la durée de l'emprunt. Toutes les autorités locales peuvent avoir recours au Parlement, en cas de refus d'autorisation par le pouvoir central. Cette procédure s'applique principalement aux emprunts d'un montant élevé émis par des villes importantes.

La procédure de l'autorisation administrative est toujours fondée en premier lieu sur une disposition légale d'ordre général. Très nombreuses sont les lois admettant le principe de l'emprunt par les collectivités pour l'exécution de certains travaux et fixant la durée maximum du remboursement. Voici les principales : Education Act 1921 — Light Railways Act 1896 — Local Government Acts 1888 & 1929 — Electric Lighting Act 1882 — Public Health Acts 1875 & 1925 — Small Holdings & Allotments

NATURE DES TRAVAUX	COMTÉS ET BOURGS- COMTÉS	BOURGS	DISTRICTS URBAINS	DISTRICTS RURAUX	PAROISSES
Lotissements		+	+		+
Ponts	+	+	+		
Cimetières		+	+	+	+
Consolidation de la dette	+				
Instruction publi- que	+	+	+		
Electricité		+	+	+	
Esplanades		+	+		
Protection incendie		+	+		+
Gaz		+	+		
Education physique		+	+		+
Aménagement des villes	+	+	+	+	
Maisons insalubres	+	+			
Hôpitaux	+	+	+	+	
Acquisition de ter- rains et bâtiments	+	+	+	+	+
Bibliothèques	+	+	+		+
Eclairage des voies publiques		+	+		+
Voies ferrées d'inté- rêt local	+	+	+		
Marchés		+	+		
Aliénés	+	+			
Musées		+	+		+
Parcs-Jardins		+	+		+
Police		+	+		
Assistance publique	+				
Santé publique	+	+	+	+	
Remboursement an- ticipé d'emprunts	+	+	+	+	
Routes	+	+	+		
Habitations à bon marché	+	+	+	+	
Tramways	+	+	+	+	+
Eau		+	+	+	
Bains - Lavoires....		+	+		+
Maladie des ani- maux	+				
Dispensaires		+	+	+	

DÉPENSES EN VUE DESQUELLES LE RECOURS A L'EMPRUNT
EST AUTORISÉ¹

(Les croix indiquent la possibilité de recours à l'emprunt)

1. Local Government in The United Kingdom. Clarke p. 613.

Acts 1908 & 1925.

Quelle est l'autorité centrale qui, sur la base de ces dispositions législatives, est compétente pour accorder au conseil local l'autorisation nécessaire à l'émission d'un emprunt? C'est, dans le cas général, le ministre de la Santé Publique, qui a remplacé l'ancien Local Government Board, et qui constitue l'autorité de droit commun en matière d'administration locale. Cependant, les dérogations à ce principe sont assez nombreuses. En ce qui concerne la voirie, les moyens de transport, l'autorisation doit être accordée par le ministre des Transports; pour les constructions d'établissements d'enseignement technique, par le ministre de l'Intérieur; pour les entreprises de distribution électrique, par les Commissions d'électricité. L'autorisation ministérielle doit être précédée, lorsque l'emprunt doit être émis par une paroisse, de l'approbation préliminaire du Conseil de Comté.

Que l'autorisation nécessaire soit parlementaire ou administrative, elle est précédée d'une enquête sur les résultats de laquelle sera fondé l'acceptation ou le refus de l'emprunt, et, dans le premier cas, la durée accordée pour le remboursement. Certains renseignements doivent d'ailleurs être joints par l'autorité locale intéressée à la demande d'autorisation. Tels sont, par exemple, le montant projeté de l'emprunt, la période de remboursement prévue, la superficie et la population de la circonscription, le rendement des impôts locaux au cours des quatre dernières années, la dette en cours, les plans et devis afférents aux travaux à exécuter.

Quant au bien-fondé de l'emprunt, à l'utilité et à la productivité des travaux ou dépenses auxquels il doit permettre de faire face, l'autorité centrale décide en juge souverain. Mais, en ce qui concerne la situation financière de la collectivité, la décision doit respecter certaines dispositions légales fixant un maximum des charges d'amortissements et d'intérêts de la dette locale en fonction des recettes fiscales de chaque localité. Par exemple, aucun conseil de paroisse ne peut être autorisé à contracter un emprunt si les charges qu'il comporte ont pour conséquence de porter les dépenses de la dette au delà du rendement d'un impôt de 6 d. par £ 1 de matière imposable. Des limites analogues sont prévues pour les districts et

les comtés.

Si l'emprunt est autorisé, le pouvoir central doit en conséquence fixer la durée du remboursement. Il est évidemment guidé à cet égard par le maximum légal. Mais ce maximum ne doit être considéré que comme un modérateur, une limite à ne pas dépasser, qui le plus souvent ne doit même pas être atteinte. Le critérium à envisager est, en effet, la durée d'utilisation ou de productivité des travaux à entreprendre. C'est là un élément qu'il est fort délicat d'évaluer avec précision. Nombreux sont en effet les facteurs d'avenir impossibles à prévoir, découvertes nouvelles, déplacements des marchés économiques, des centres de population, qui peuvent déjouer les calculs les plus scrupuleusement établis en faisant disparaître plus ou moins brutalement l'utilité primitivement procurée au public par les travaux exécutés. On conçoit qu'il s'agisse là d'éléments pouvant être appréciés fort diversement.

Il était curieux de constater, à une époque récente, le manque d'uniformité des décisions prises à ce propos par les ministres et par les Chambres. Les premières, établies d'après des enquêtes approfondies, étaient beaucoup plus strictes que les secondes. C'est ce qui explique la tendance marquée des collectivités à s'adresser directement au Parlement pour l'approbation de leurs emprunts.

Cette disparité se rencontre moins fréquemment à l'heure actuelle. Le Parlement ne se décide plus à la légère et le Ministre s'efforce par ailleurs d'harmoniser ses décisions à celle des autorités législatives. Néanmoins, ainsi qu'en témoignent les données numériques ci-dessous, la proportion des emprunts autorisés par le Parlement est encore de beaucoup prépondérante.

ANNÉES	EMPRUNTS AUTORISÉS	EMPRUNTS AUTORISÉS
	PAR LE PARLEMENT	PAR LE GOUVERNEMENT
1928-29.....	74,6	8,7
1929-30.....	91,5	16,—
1930-31.....	90,5	8,2

MONTANTS RESPECTIFS DES AUTORISATIONS PARLEMENTAIRES

ET GOUVERNEMENTALES D'EMPRUNTS LOCAUX

(à l'exclusion de la ville de Londres, en millions de £)

Le tableau suivant montre à quel point la durée de remboursement des emprunts autorisés diffère parfois du maximum légal. En effet, ce maximum n'est prévu que pour l'ensemble des dépenses d'un service déterminé, alors que ces dépenses devront être renouvelées à des époques très différentes selon leur nature. On constate, ce qui est de la plus élémentaire logique, que la durée consentie n'est égale au maximum qu'en ce qui concerne les achats de terrains.

NATURE DU SERVICE	NATURE DE LA DÉPENSE	DURÉE MAXIMUM FIXÉE PAR LA LOI	DURÉE MOYENNE ACCORDÉE
Instruction publi- que	Achats de terrains.....	60	60
	Constructions d'écoles		50
	Ameublement d'écoles....		10-15
Electricité	Achats de terrains.....	60	60
	Construction de bâtiments		40
	Réseaux principaux		25
	Equipement - outillage...		10-20
Voirie et logement	Achat de terrains	80	80
	Construction d'habitations		60
	— d'égoûts ...		30
	— de routes...		20
Tramways	Achat de terrains.....	30	30
	Construction de bâtiments		30
	Véhicules		15

PÉRIODES DE REMBOURSEMENT DES EMPRUNTS LOCAUX¹

§ 2. — Différentes catégories d'emprunts locaux.

Alors que les autorités locales sont soumises au contrôle du pouvoir central quant au principe de l'emprunt, à son montant et à la durée de son remboursement, une plus grande initiative leur est laissée en ce qui concerne la nature de l'émission et le choix des modalités. Les collectivités à la recherche de fonds d'emprunt peuvent s'adresser dans certains cas au public, et plus généralement aux compagnies privées de banque et d'assurance,

1. Clarke. Local Government in the United Kingdom.

ainsi qu'à un organisme financier d'Etat, le Public Works Loan Board. La politique d'un contrôle sévère de l'Etat à l'égard des emprunts locaux n'admettait pas autrefois l'existence d'une dette à court terme. Mais, tant en raison des difficultés de trésorerie éprouvées par les collectivités au cours des années d'après-guerre que de la puissance grandissante de certaines autorités locales, la législation est devenue moins stricte et la dette à court terme de certaines grandes villes ne laisse pas aujourd'hui d'atteindre un montant appréciable.

A. — LA DETTE A LONG ET A MOYEN TERME

Elle se compose, pour sa plus grande partie, de deux catégories d'emprunts : les Mortgages et le Stock. Un certain nombre de modes d'émission accessoires sont cependant parfois adoptés.

1° *Mortgage of Rates et Revenue Debentures*

Il s'agit d'emprunts hypothécaires ou garantis par certains revenus. Ils comportent l'octroi au créancier soit d'un droit immobilier sur le domaine foncier, soit d'un privilège sur le produit des impôts de la collectivité. Ils sont, en général, contractés auprès des Banques ou des Compagnies d'Assurances. La proportion de ces emprunts au montant total de la dette locale est prépondérante :

Bourgs-Comtés	54 %
Bourgs-non-Comtés	88 %
Comtés administratifs.....	77 %
(à l'exception de Londres)	
Districts urbains	96 %
Districts ruraux.....	99 %

Les clauses du contrat de prêt, bien que n'étant pas soumises à des règles immuables, comportent généralement l'obligation pour la collectivité débitrice de constituer un fonds spécial affecté au remboursement de l'emprunt et alimenté par des ressources fiscales ou domaniales dont la destination est garantie à cet usage.

Il est indéniable que cette forme d'emprunt présente de gros avantages pour les collectivités d'importance moyenne dont le crédit n'est pas suffisamment solide pour assurer auprès du public le succès d'émission sous forme de Stock. De plus, ces emprunts étant, en général, négociés directement avec l'établissement prêteur, un tel mode d'émission ne comporte que des frais accessoires modiques. Il peut même y être utilement fait recours par des villes importantes, pour un terme relativement court, lorsqu'en raison de circonstances passagères, le marché ne se prête guère à l'émission de stock.

En revanche, les emprunts hypothécaires immobilisent le capital prêté pendant toute la durée fixée par le contrat. Ils ne permettent, en effet, ni un remboursement prématuré, ni un rachat de titres susceptible d'utiliser à bonne fin des disponibilités de trésorerie inattendues.

Les prêts consentis aux collectivités par le Public Works Loan Board revêtent toujours cette forme. Cet établissement financier, créé en 1817, et réorganisé en 1875, est géré par l'Etat. Son activité est consacrée à un double but : le crédit agricole et le crédit aux collectivités locales en vue de faciliter l'exécution de travaux publics. Son premier rôle consiste donc à consentir aux agriculteurs des prêts à moyen ou à long terme sous garantie d'hypothèques. Mais, en raison de l'extension considérable des services locaux d'assistance et de voirie, et des travaux qu'ils comportent, le Public Works Loan Board consacre la grande majorité de ses ressources et de ses services aux collectivités locales. Les fonds nécessaires étaient autrefois fournis par des Bons du Trésor; ils proviennent, aujourd'hui, de titres d'Etat émis directement par le Board sous le nom de Local Loans Stock. Le Public Works Loans Act de 1932 a autorisé de nouvelles émissions de ces titres jusqu'à concurrence de £ 18 millions. Les avances ne sont consenties aux collectivités qu'en vue de l'exécution de travaux dans un but de salubrité, d'hygiène ou d'aménagement des localités et qu'en échange de privilèges sur les recettes d'impôts ou d'hypothèques sur le domaine immobilier. Elles comportent un taux de faveur, fixé par le Trésor, quelque peu en dessous du taux en vigueur sur le marché. Un tel avantage ne pouvait être consenti uniformément à toutes les collectivités, car il se révèle coûteux pour les finances de

l'Etat. Aussi, le Public Works Loan Board réserve-t-il ses prêts aux localités dont la valeur imposable ne dépasse pas £ 200.000, ce qui correspond en fait à une assez faible importance.

2° *Stock*

Les emprunts correspondant à cette dénomination, émis auprès du public, rentrent dans la catégorie des fonds publics, et sont à ce titre susceptibles d'être admis à la cote du Stock Exchange. En conséquence, ils sont réservés aux collectivités importantes, dont le crédit offre une surface suffisante, et leur émission exige des pouvoirs spéciaux qui ne peuvent être conférés que par une loi. La ville de Londres fut la première à être dotée, en 1869, de cette autorisation qui fut étendue successivement à d'autres cités, puis d'une façon générale à tous les Comtés et Bourgs-Comtés, par le Local Government Act de 1888.

En raison de la négociabilité parfaite des titres et de la sécurité du placement, due à l'envergure de la collectivité débitrice, ce mode d'émission facilite l'obtention de sommes très importantes à un taux d'intérêt relativement faible. Il n'expose pas, comme certains autres, à des demandes de remboursements massives ou prématurées. Il se prête à un amortissement aisé, dont le rythme s'harmonise au gré du débiteur avec la variation des ressources disponibles, au moyen du rachat des titres sur le marché.

Maïs l'émission de stock est coûteuse, plus encore si les titres sont, comme il en arrive parfois, émis au-dessous du pair (la limite inférieure admise, à cet égard, est de 95 %). Et surtout, ce mode d'emprunt présente des risques d'échec qui, s'ils se réalisent, sont susceptibles de peser ultérieurement sur le crédit de l'autorité émettrice. Aussi le lancement d'un tel emprunt sur le marché ne doit-il s'effectuer qu'à une époque favorable, et après que les modalités techniques en aient été soigneusement préparées et rigoureusement établies.

Il existe deux procédures d'émission différentes qui sont réglementées respectivement par le Local Loans Act de 1875 et les Stock Regulations (1891-1897-1901-1921). Sauf pour les Conseils de Comté, l'autorité locale doit obtenir une décision favorable du pouvoir central, qui fixe le taux,

la durée, et le montant maximum de l'emprunt, ainsi que, le cas échéant, les versements à effectuer au fonds d'amortissement. Les frais d'émission peuvent être ajoutés au montant autorisé. La forme des titres mis en circulation est nominative ou au porteur. Certaines formalités de publicité sont prévues par l'acte d'autorisation et parfois même la nécessité d'une assurance, si le crédit de la collectivité émettrice ne semble pas assez sûr. Dans tous les cas d'ailleurs le Stock a pour garantie un privilège sur l'ensemble des impôts et revenus domaniaux de la localité.

Cette forme d'emprunt est surtout utilisée par les Bourgs-Comtés, pour lesquels elle constitue 41 % de la dette totale en cours. Comme ces collectivités, importantes agglomérations urbaines pour la plupart, détiennent à elles seules la moitié de la dette locale anglaise (sur £ 47,5 millions empruntés par les collectivités locales en 1930-31, £ 21 l'ont été par les Bourgs-Comtés), les émissions de Stock par les localités sont loin d'avoir une importance négligeable eu égard à l'ensemble des fonds publics du pays.

3° Autres formes d'emprunts à long et à moyen terme

Alors que les modes d'émission précédemment examinés peuvent s'appliquer indifféremment à tous les emprunts indépendamment de l'emploi des fonds (sauf toutefois pour les emprunts contractés auprès du Public Works Loan Board), les Annuity Certificates et les Housing Bonds concernent des cas particuliers.

En vertu des Local Loan Acts de 1875 et de 1885, toutes les autorités locales ayant le pouvoir de lever des impôts sont en droit de contracter des engagements sous forme de certificats d'annuités. En fait, cette forme de la dette locale, assez peu répandue, n'est mise en pratique qu'au cas de rachat par une collectivité d'une entreprise privée d'utilité publique. Ainsi, certaines villes, lors du rachat de concessions pour la distribution de gaz ou d'eau, au lieu d'emprunter la somme nécessaire, se sont engagées à acquitter aux Compagnies cédantes un certain nombre d'annuités, réparties sur une période équivalente à la durée normale d'amortissement du capital transmis.

Quant aux Housing Bonds, ce sont des obligations émises pour le financement de constructions d'habitations

à bon marché. Le volume de ces titres en circulation est relativement assez élevé en raison de l'ampleur prise depuis la guerre par la politique du logement.

Le Housing (Additional Powers) Act de 1919 a autorisé l'émission de ces titres dotés d'avantages réciproques, tant au profit de l'emprunteur que du souscripteur, sous l'expresse condition que l'emploi des fonds sera conforme au but de l'émission. Ces obligations sont émises auprès du public, sous forme de coupures de £ 5, 10, 20 et 100 ou multiples de 100, pour une durée minimum de cinq ans, et à un taux d'intérêt fixé par le Trésor. Le service en est garanti par l'ensemble des impôts et revenus du domaine de la collectivité émettrice. Pour en faciliter encore le placement auprès des petits épargnants, le législateur les a exemptés de l'income tax au cas où leur possesseur n'en détient que pour une valeur en capital inférieure à £ 100.

Il existe enfin un mode d'emprunt qui, pour être légal, n'en est pas moins contraire aux principes qui doivent guider une sage politique financière. Une collectivité finance parfois certains travaux en ayant recours aux disponibilités du fonds d'amortissement d'un emprunt antérieur. Mais il s'agit ici d'une interruption de l'amortissement, bien plutôt que d'une émission d'emprunt, et l'étude de cette question trouvera mieux sa place au cours d'un prochain paragraphe.

B. — LA DETTE A COURT TERME

Déjà lourde de menaces pour un Etat, elle est plus périlleuse encore pour une collectivité locale, dont le crédit plus étroit risque d'être totalement ébranlé par un facteur apparemment négligeable. Si la dette est remboursable à échéance fixe, les mouvements de fonds massifs qu'elle nécessite affectent profondément le fonctionnement de la Trésorerie. Si elle est remboursable à vue, la sécurité financière de la collectivité est abandonnée à des impondérables. Mais l'Etat anglais n'assumant pas, comme en France, les besoins de trésorerie des collectivités locales, force a toujours été à celles-ci de contracter des dettes à brève échéance. Aujourd'hui, cependant, le crédit à court terme ne se borne pas toujours à permettre l'exécution régulière des opérations budgétaires.

1° *Bills of Exchange et Promissory Notes*

Ces titres à court terme sont des engagements de payer à une certaine date une somme fixée; ils sont vendus au meilleur cours sur le marché monétaire. Ils sont analogues pour chaque collectivité émettrice, aux bons du Trésor pour l'Etat. Comme pour ces derniers, leur principal danger réside dans la facilité de leur placement en temps normal; le montant s'en accroît impunément jusqu'au jour où, en raison de nouvelles circonstances économiques, ou simplement politiques, le public cesse de les renouveler pour en demander le remboursement. Seules, des collectivités importantes peuvent affronter cette menace perpétuelle. Aussi, l'émission de Bills of Exchange nécessite-t-elle des pouvoirs spéciaux, dont l'octroi n'est consenti par le Parlement qu'avec une sévère parcimonie.

Le London County Council et le Glasgow County Council ont été les premières autorités à bénéficier de tels pouvoirs en 1896. Depuis lors, quelques autres grandes villes, Manchester, Birmingham, etc., se sont vu accorder la même autorisation. Afin d'éviter que ces titres n'acquièrent une fonction monétaire, l'autorisation législative comporte la fixation d'un montant minimum pour chacun d'eux à un chiffre assez élevé. Quant à la durée du terme consenti, il est en moyenne d'un an.

Les Bills of Exchange sont employés dans la plupart des cas pour permettre de retarder l'émission de Stock jusqu'à une époque favorable. Mais ils assurent plus rarement les besoins passagers de la Trésorerie, ce qui est le rôle initial des Bons du Trésor pour l'Etat. Ce rôle est plutôt, en ce qui concerne les collectivités locales, dévolu aux Bank Overdrafts.

2° *Bank Overdrafts*

Les Bank Overdrafts sont des avances à court terme consenties aux autorités locales par les établissements de banque. Ce mode d'emprunt autrefois illégal constitue encore aujourd'hui une large fissure dans le domaine du contrôle de la dette locale par l'Etat. Avant-guerre, les créanciers de telles avances ne possédaient aucun recours contre les collectivités débitrices, ni pour le paiement des

intérêts, ni pour le remboursement du capital. En raison des difficultés de Trésorerie avec lesquelles les localités se trouvèrent aux prises dans les années qui suivirent la guerre, la législation est devenue moins sévère. En 1921, le Local Authorities (Financial provisions) Act régularise les avances antérieures. En 1925, le Rating and Valuation Act donne au Trésorier de la collectivité, habituellement un banquier, le pouvoir de consentir des avances à l'autorité locale dont il administre les fonds. Cette disposition est fort grave, car elle dispense les localités de tout contrôle préventif de la part du pouvoir central. Le seul accord du Conseil local et du Banquier trésorier suffit à accroître la dette, quelle que soit la fin à laquelle sont destinés les capitaux. S'il faut ultérieurement consolider par un emprunt les avances qui n'auront pu être remboursées, le Ministre ou le Parlement se trouveront devant le fait accompli et ne pourront refuser leur autorisation. Ce qui est particulièrement dangereux, c'est que le Banquier prêteur tire avantage de sa fonction de Trésorier dans l'exercice même de sa profession habituelle; il a intérêt à ce que s'intensifie l'activité financière de la localité; aussi sera-t-il tenté d'approuver les demandes d'avances qui lui seront adressées, sans considération de l'emploi des fonds. Par cette simple disposition de la loi de 1925, libre cours est ainsi donné aux velléités de dépenses dont sont rarement exemptes les autorités locales, et le mécanisme du contrôle des emprunts locaux perd en grande partie son efficacité.

3° *Municipal Bank Deposits*

L'ouverture de banques de dépôt par les municipalités est également un moyen d'accroissement de la dette locale dangereux parce qu'indirect. Si le montant des dépôts s'accroît au delà des besoins, les autorités n'en consacreront pas moins les disponibilités de la banque au financement d'entreprises municipales nouvelles. Si le passif de ces banques possède, au même titre que les établissements privés, des caractères d'exigibilité immédiate, il apparaît douteux que leur actif conserve toute la liquidité nécessaire. Sur un autre plan, l'institution de banques municipales apparaît dangereuse en raison des troubles qu'elle serait susceptible d'apporter au fonctionnement des éta-

blissements privés concurrents. N'ayant pas de capital à rémunérer, peu soucieuse par ailleurs des résultats financiers de son activité, la banque municipale accorderait sans doute à ses déposants des taux d'intérêt généreux qui conduiraient à la ruine des banques privées.

Averti de ces multiples dangers, le Parlement s'est montré fort avare des autorisations nécessaires à la création de ces établissements. L'Ecosse mise à part, trois villes seulement possèdent ce droit que Birmingham est la seule à avoir mis en pratique sur une large échelle.

C'est en 1916 que cette ville fut autorisée à recevoir des dépôts jusqu'à concurrence de £ 500.000, mais uniquement dans le but de faciliter le placement des emprunts de guerre. En 1919, la Banque municipale put se permettre d'autres fins. La moitié des fonds reçus est placée en « trustee securities », valeurs fixées par la loi comme étant d'un placement sûr, et l'autre moitié est consacrée aux besoins financiers de la ville. Le maximum initial imposé au montant des dépôts a été depuis lors accru à plusieurs reprises. A la fin de 1929, la banque municipale de Birmingham comptait 293.674 déposants créditeurs d'une somme de £ 10.608.000. Si cet établissement est demeuré jusqu'ici à l'abri de toute difficulté financière, il n'en a pas moins favorisé l'accroissement de la dette municipale et l'apparition de certaines entreprises publiques d'utilité discutable. Et cet inconvénient se retrouvera inévitablement dans toute banque municipale dont l'intérêt disparaîtrait si elle refusait de s'intéresser aux besoins financiers de la localité.

§ 3. — Remboursement des emprunts.

Si la tutelle du pouvoir central s'exerce plus particulièrement au moment où la dette des localités prend naissance, elle se manifeste également, bien que moins rigoureuse, en ce qui concerne le remboursement des emprunts contractés.

En effet, toute dette perpétuelle étant interdite, l'acte d'autorisation spécial à chaque emprunt, qu'il soit administratif ou parlementaire, fixe la durée de la période de remboursement. Mais il laisse toute liberté à l'autorité

locale pour le choix des méthodes d'amortissement, choix qui ne peut s'exercer par ailleurs qu'entre un certain nombre de procédés, fixés par les dispositions générales de la législation. Le seul contrôle prévu parfois par l'acte d'autorisation réside dans la remise au Ministre d'un rapport annuel de l'autorité émettrice sur la gestion de l'emprunt. Il est évident que certaines formes de la dette déterminent par elles-mêmes leur mode de remboursement. Ainsi, les Bills of Exchange sont remboursés à l'échéance au moyen d'un seul versement; les certificats d'annuités expirent automatiquement aux dates fixées; les dépôts des banques municipales sont remboursables à vue; quant aux avances des banques elles sont acquittées au gré des parties et lors des rentrées de recettes suffisantes. Et c'est là encore un de leur caractère d'instabilité et d'irrégularité.

En dehors de ces cas particuliers, l'ensemble de la dette locale est soumis, quant à son remboursement, à un certain nombre de textes de loi analogues, à quelque détail près, à la disposition initiale suivante¹ :

« Les autorités locales peuvent emprunter pour une
« durée inférieure ou égale à 60 ans avec l'autorisation du
« Local Government Board (maintenant du Ministre de la
« Santé Publique) qui détermine la durée exacte de l'em-
« prunt. Le remboursement aura lieu soit au moyen de
« versements annuels égaux, englobant ou non le service
« des intérêts, soit par la constitution d'un Sinking Fund
« (Fonds d'amortissement) employé à l'achat de Bons du
« Trésor et autres titres, alimenté par des versements à
« intérêts composés d'un montant tel que le rembourse-
« ment puisse être effectué dans le délai fixé. »

Il ressort de ce texte, quelque peu confus, que les autorités locales choisissent librement, lors de l'émission d'un emprunt, l'un des trois modes de remboursement ci-dessus énoncés : amortissements par tranches annuelles égales, annuités terminables, fonds d'amortissement. La constitution d'un Sinking Fund est cependant obligatoire pour le remboursement du Stock.

Ces différentes méthodes assurent toutes trois, de façon inégale d'ailleurs, la répartition dans le temps des

1. Public Heath Act 1875, § 234.

charges d'amortissement et évitent aux collectivités d'en-courir le risque d'échéances massives.

La première est, à coup sûr, la meilleure. Les versements en capital étant égaux chaque année, la charge des intérêts est évidemment décroissante. Ainsi, le total des sommes exigées pour le service de l'emprunt est moins élevé qu'avec le système d'annuités, le capital restant dû étant inférieur dès après le premier versement. En revanche, cette méthode est plus coûteuse au cours des premières années. C'est là ce qui la rend plus équitable, car elle reporte une charge moindre sur les générations futures. Elle tient compte également de ce que l'entreprise financée par l'emprunt ne conservera pas pendant toute la période fixée une productivité constante. Au fur et à mesure que les revenus décroîtront et que les frais d'entretien ou de remise en état deviendront plus lourds, la charge d'amortissement et d'intérêts s'adaptera au rendement des capitaux engagés.

Cependant, l'adoption de ce système suppose de la part des Conseils locaux un courage financier qui leur fait bien souvent défaut; aussi la méthode des annuités terminables, par ailleurs plus simple, est-elle d'une application plus fréquente. Mais, des trois procédés, c'est encore le dernier auquel il est le plus souvent fait recours. Du point de vue financier, c'est sans conteste le plus mauvais, particulièrement sous sa forme actuelle.

Le Sinking Fund, parfois dénommé « Redemption Fund », est un fonds d'amortissement alimenté par des versements annuels prélevés sur les recettes budgétaires. Il existe, en principe, un Sinking Fund par emprunt contracté. Mais, pour les grandes villes, la multiplicité des fonds crée une complexité inutile de comptes. Aussi l'unification des fonds afférents aux divers emprunts peut-elle être obtenue par l'autorisation spéciale soit du Parlement, soit du Ministre de la Santé. Les sommes dont dispose le Sinking Fund peuvent être investies de diverses façons, mais les intérêts que procureront ces placements sont, en général, capitalisés (accumulating fund) en ce sens qu'ils ne pourront être distraits du fonds et seront consacrés eux-mêmes à de nouveaux emplois productifs d'intérêt. Le montant des versements annuels, égaux entre eux, est alors calculé de sorte que, capitalisés à un taux d'intérêt forfaitaire,

tairement établi, ils reconstituent à l'échéance de l'emprunt une somme équivalente au montant à rembourser. Sous cette forme, ce procédé d'amortissement, nettement inspiré des théories erronées du Dr. Price et du mécanisme de l'ancien Sinking Fund National, pêche par plusieurs côtés. Il est inutile de s'attarder sur la vanité des avantages attribués au système de la capitalisation des intérêts, qui ne fait que déplacer dans le temps la charge de l'amortissement, mais ne l'amointrit en rien.

Mais, c'est surtout le problème de l'emploi des fonds qui, de quelque façon qu'il soit résolu, condamne le système. Aussi bien les Sinking Funds qui n'appliquent pas, par exception, le principe de la capitalisation (non accumulating funds, les revenus du fonds peuvent alors être employés à couvrir les dépenses budgétaires) sont-ils également critiquables.

Si l'emprunt à amortir est représenté par des titres négociables, les sommes disponibles du Sinking Fund seront, en général, consacrées au rachat des valeurs en circulation. Mais ces titres seront conservés au lieu d'être annulés, puisque la collectivité continuera à en servir les intérêts, qui seront versés au fonds. Dès lors, dans une caisse distincte, mais voisine de celle de la collectivité, vont s'amasser des valeurs aisément réalisables. Quelles que soient les garanties d'indépendance dont bénéficie le Sinking Fund, la tentation pour l'autorité locale de remettre en circulation les titres rachetés pourra, au cours d'une période de difficultés financières particulièrement graves, l'emporter sur le respect de règles d'amortissement qui ont le tort de ne pas entraîner, dans leur application, des effets définitifs.

S'il s'agit d'un emprunt contracté auprès d'un établissement de crédit, en représentation duquel aucun titre négociable n'a été émis, force sera de chercher un autre emploi pour les ressources du fonds. Le choix est alors laissé aux autorités locales entre un certain nombre de valeurs mobilières présentant toutes les garanties, de sécurité désirables qui sont énumérées dans une liste réglementaire et parmi lesquelles il faut surtout compter des titres d'Etat. Comme précédemment, le risque de réalisation des valeurs acquises existe, accru sans doute par la plus grande facilité de vente de titres dont le marché est, certes, plus

large que celui des valeurs locales. A un autre point de vue, les Sinking Funds constituent à l'égard des titres d'Etat des clients naturellement bien disposés. Si le crédit public a toujours été, en Angleterre, suffisamment solide pour ne pas avoir à rechercher l'appui d'une telle clientèle, la souscription aux emprunts d'Etat à l'aide de ressources publiques n'a jamais été, en soi, une bonne chose.

Bien qu'encore prépondérante, la proportion des fonds d'Etat dans les amortissements des Sinking Funds n'a cessé d'ailleurs de diminuer, en raison d'une nouvelle tendance qui a pris naissance avant-guerre, et n'a fait, depuis lors, que se préciser. A mesure que s'amplifiait la dette des localités, que se multipliaient les exigences de ressources nouvelles pour faire face à la création ou à l'extension de services publics, les autorités locales ont recouru de plus en plus largement aux ressources des Sinking Funds pour le placement de leurs nouveaux emprunts. Tout d'abord une ville eut recours aux Sinking Funds des localités voisines pour le financement de ses emprunts; le service rendu était d'ailleurs réciproque; ainsi se créait une solidarité dange-reuse entre les Sinking Funds de plusieurs collectivités. Mais, bientôt, les collectivités en quête d'argent trouvèrent plus simple de s'en munir directement auprès de leurs propres Sinking Funds. Une fois admise, une telle pratique ne pouvait que se répandre. Certes, l'autorisation du pouvoir central est toujours nécessaire même au cas où la totalité des ressources requises par la nouvelle entreprise est four-nie par le Sinking Fund de la localité. Mais, dans ce cas, l'autorisation est toujours donnée avec une grande facilité, puisque l'emprunt auquel il est ainsi fait face n'occasionne pas, au moins apparemment et momentanément, un ac-croissement de la dette. Cependant, l'adhésion tacite ainsi donnée par le pouvoir central à cette nouvelle politique affaiblit singulièrement la portée des règles fixées par la loi pour l'amortissement de la dette locale. Quelle que soit la raison d'être ou l'utilité des nouvelles dépenses acquit-tées au moyen des ressources du Sinking Fund, cette pra-tique revient à détourner les fonds d'amortissement de leur véritable fin et à éluder en fait les règles rigoureuses, mais sages, qui imposaient aux localités la répartition des charges de remboursement de leurs emprunts. Le fait de consacrer au financement d'une entreprise publique locale

l'annuité de remboursement d'un emprunt antérieur, a évidemment l'avantage d'éviter à ce moment le lancement d'un nouvel emprunt; mais, en réalité, il revient à suspendre pour l'année considérée l'amortissement du premier emprunt. La situation serait équivalente si, au lieu de faire passer le montant du versement par l'intermédiaire du Sinking Fund, on l'affectait directement à certaines dépenses extraordinaires, et si on repoussait jusqu'à l'échéance du premier emprunt la charge d'amortissement correspondante. En définitive, ce procédé retarde l'endettement nouveau que nécessite tôt ou tard l'engagement de dépenses extraordinaires, au prix d'une atteinte à la régularité d'amortissement de la dette en cours.

Ainsi, la pratique de méthodes d'amortissement qui confient le placement de sommes considérables aux autorités dirigeantes elles-mêmes n'est pas totalement étrangère à l'augmentation considérable de la dette locale au cours des dernières décades.

§ 4. — L'évolution de la dette locale.

De £ 171.000.000 en 1885, la dette locale est passée à £ 1.157.000.000 en 1930. On est à la fois surpris et inquiet du rythme d'accroissement et de l'énormité du montant total. Cependant, jusqu'à ces dernières années, et en dehors de quelques exceptions, la situation financière des collectivités locales est restée plus saine que dans la plupart des autres grands pays. En effet, cet accroissement apparaît plus naturel si l'on considère, d'une part, l'extension considérable qu'a subie depuis cinquante ans la notion de service public, et, d'autre part, la situation particulière faite à l'Angleterre où nombre de services publics, en dépit de leur caractère d'intérêt général, sont restés, en partie au moins, à la charge des collectivités locales. En second lieu, l'importance de cette dette ne serait un critérium de difficultés financières que si les emprunts qui la constituent avaient servi à combler des déficits budgétaires. Mais les collectivités locales anglaises ont presque toujours, servies en cela par le contrôle gouvernemental ou parlementaire, respecté le principe que les emprunts ne doivent subvenir qu'à des dépenses productives. Certes, la productivité des

dépenses engagées ne se révèle pas toujours aussi nette qu'on l'attendait. Quoi qu'il en soit on ne trouverait pas dans le dépouillement des emprunts locaux plus de 1/2 % de leur montant qui ait été affecté à des dépenses budgétaires.

Le tableau suivant permet de suivre les principales étapes de l'accroissement de la dette locale.

ANNÉES	DETTE NETTE	
	DETTE BRUTE	(compte tenu de l'actif des Sinking Funds)
1884-85.....	173.207.968	171.170.327
1894-95.....	234.477.885	229.176.111
1904-05.....	462.884.592	447.849.495
1914-15.....	570.000.000	533.250.776
1924-25.....	—	801.773.471
1929-30.....	1.224.703.269	1.157.879.087

DETTE EN COURS DES COLLECTIVITÉS LOCALES (*en £*)

En 1885, sur un montant de £ 171.000.000, près de la moitié des emprunts en cours avaient été employés à la création d'entreprises municipales qui ne constituent pas une charge réelle pour la collectivité, au cas habituel où leurs recettes couvrent à la fois les dépenses ordinaires et les charges du capital.

L'autre moitié de la dette avait été principalement consacrée à des travaux de voirie, d'adduction d'eau et de gaz, d'aménagements maritimes, ports, docks, jetées... Les chiffres relatifs à la Santé Publique sont encore très faibles.

En 1894-95, l'augmentation s'est produite avec le même rythme pour l'ensemble des chapitres. Il n'en apparaît pas de nouveau. Les entreprises commerciales ou industrielles sont à elles seules redevables de £ 110.000.000. L'augmentation constatée dans la décade suivante est due, pour une grande partie, à l'exécution d'un vaste programme d'adduction d'eau, à l'inclusion dans le montant total de la dette des emprunts du Metropolitan Water Board de Londres (£ 54.000.000), et aux applications naissantes de l'électricité. Pour la première fois le chiffre de 1914-15 comprend une somme de £ 12.900.000, relative aux emprunts

contractés pour la construction d'habitations à bon marché. Au cours des années d'après-guerre, la politique du logement prend une ampleur considérable. Plus de £ 170.000.000 de capitaux ont été ainsi empruntés de 1914-15 à 1924-25 sous le régime de la loi de 1919 sur les habitations à bon marché qui, conçue dans un esprit trop large, ne laissait à la charge des localités qu'une part trop faible de la dépense engagée.

Enfin, de 1924-25 à 1929-30, l'augmentation de la dette dépasse, tant en valeur absolue qu'en proportion du montant total, les chiffres atteints jusqu'alors. L'accroissement se produit sur tous les chapitres, et plus particulièrement sur celui du logement. Si les causes habituelles de l'augmentation ont joué comme auparavant, il en apparaît une nouvelle : le chômage. A cet égard, les collectivités locales, sur l'instigation du Gouvernement, et avec l'appui financier de l'Etat, se sont livrées à l'exécution massive de travaux publics, pour le financement desquels il a été fait un large recours à l'emprunt.

Voici le détail des chiffres de la dette correspondant aux principaux chapitres de dépenses pour les années 1924-25 et 1929-30 :

NATURE DES SERVICES	1924-25	1929-30
Services à caractère industriel:		
Eau	148.200.000	163.200.000
Gaz	25.200.000	27.800.000
Electricité	63.800.000	106.500.000
Tramways	37.800.000	38.400.000
Ports	89.300.000	97.200.000
Services publics proprement dits:		
Enseignement	41.900.000	56.700.000
Voirie	80.000.000	103.000.000
Logement	213.100.000	395.800.000
Egouts	49.200.000	59.300.000
Parcs	12.000.000	16.000.000
Divers	41.273.000	93.979.000
Total de la dette en cours....	801.773.000	1.157.879.000

Que représentait en 1930, pour le contribuable local, la charge d'une dette qui équivalait à cette époque, à un capital de près de 150.000.000.000 de francs?

Le total de la charge encourue par les collectivités pour le service des emprunts en cours, en y comprenant l'amortissement, s'élevait en 1930 à £ 85.500.000 par an. Mais il serait profondément erroné de penser que seuls les impôts locaux font face à ces dépenses. 36 % du montant total de la dette sont afférents à des entreprises de nature commerciale, distribution d'eau, de gaz, d'électricité, moyens de transport, etc. Dans leur ensemble les charges de ces emprunts ne retombent pas sur le contribuable, mais sur les usagers. Les taxes perçues sur ces derniers sont, en effet, calculées de façon à faire face à la fois aux dépenses courantes d'exploitation et aux charges du capital. La plupart de ces entreprises équilibrent sensiblement leur budget. Certaines sont excédentaires pour un montant global de £ 1.500.000 et certaines déficitaires pour £ 2.400.000. De sorte que le solde restant à la charge des contribuables locaux n'est que de £ 900.000, ce qui correspond à un taux d'impôt de 1 d. par £ 1. Encore ne faut-il attribuer au coût des emprunts qu'une part de ce léger fardeau.

De même les £ 400.000.000 d'emprunts relatifs au crédit immobilier et aux travaux de construction d'habitation ne requièrent pour leur service qu'une part bien minime des recettes fiscales des localités. Les dépenses des emprunts contractés pour l'octroi de prêts à la propriété immobilière sont exactement couvertes par les annuités de remboursement des débiteurs. Quant aux habitations à bon marché, en raison des nombreuses subventions accordées par l'Etat en cette matière, le service des emprunts qui leur sont relatifs n'équivaut qu'à une charge fiscale annuelle de 2 ¼ d. par £ 1 de matière imposable. Si bas que soient les loyers ou les annuités d'achat de ces constructions, ceux-ci viennent en effet en déduction des frais de la dette contractée.

Ainsi, la part de la dette qui retombe en définitive sur les épaules du contribuable local est de £ 300.000.000, et la charge annuelle qui lui correspond de £ 27.000.000 seulement. Si on affecte à cette somme une part proportionnelle de la subvention globale du Trésor, on aboutit à un taux

d'impôt de 2 sh. 3 d. par £ 1. Soit au total, comme charge de la dette subie par le contribuable local, un taux de 2 sh. 6 $\frac{1}{4}$ d. par £ 1. Si l'on prend en considération la modicité des évaluations du revenu foncier, le degré de développement des services publics gérés par les localités, et l'étroitesse de l'assiette des impôts, force est de reconnaître que cette charge n'est pas excessive en comparaison du montant total des dépenses locales.

Ce n'est qu'au point de vue de l'amortissement que les statistiques peuvent paraître inquiétantes. Certes, elles ne fournissent de données qu'en ce qui concerne les Sinking Funds dont l'actif total correspond à la différence entre la dette brute et la dette nette. Mais, étant donné l'emploi fort répandu de cette méthode d'amortissement, l'importance relativement très faible (£ 67.000.000 en regard d'une dette de £ 1.200.000.000) des ressources dont disposent les Sinking Funds, fait douter de la régularité de leur approvisionnement.

Qu'on la juge excessive ou non, la dette locale est indéniablement une des principales sources de dépenses. Aussi, lorsqu'en novembre 1931, un gouvernement profondément remanié essaya de faire face à la double crise, monétaire et financière, au moyen d'une déflation générale, l'effort de réduction des dépenses locales s'étendit-il à ce domaine. Mais, les charges de la dette étant par nature fort difficilement compressibles, on se borna surtout à en éviter de nouveaux accroissements.

L'attention s'était naturellement portée sur la conversion des emprunts locaux, financièrement possible, en raison de la baisse considérable du taux de l'intérêt, baisse elle-même consolidée plus tard par les conversions nationales. Mais, légalement, cette conversion se heurtait dans la plupart des cas à une impossibilité formelle. Seule une part relativement faible des emprunts hypothécaires s'y prêtait, en raison d'une clause particulière des contrats d'émission.

Il existait bien un autre moyen de diminuer les charges d'intérêt des emprunts. C'était, au moins pour les valeurs de Stock, de racheter les titres émis à une cadence qui aurait excédé le rythme d'amortissement réglementaire. Les ressources nécessaires auraient été procurées par

l'émission de nouveaux emprunts à des taux plus réduits. Mais, suivant en cela une règle traditionnelle quelque peu rigide, le Pouvoir central n'a jamais accordé son autorisation aux demandes d'emprunts invoquant un tel motif.

S'il était normal qu'à l'égard du public ou de créanciers privés les collectivités respectent le taux d'intérêt convenu, il aurait par contre été possible au Public Works Loan Board, dont le rôle est précisément de fournir aux collectivités locales un crédit peu coûteux, de consentir à celles-ci des réductions sensibles d'intérêts. Comme la majorité des prêts accordés par cet établissement concerne la construction d'habitations, l'économie résultant pour les collectivités d'une réduction d'intérêts aurait pu être reportée sur les loyers, trop chers à l'heure actuelle, des constructions nouvelles. Celles-ci auraient ainsi trouvé plus facilement preneur. Mais le Board, s'il a fourni de nouvelles avances à un taux plus réduit, n'en a pas moins exigé l'accomplissement intégral des engagements antérieurs.

Autant la réduction des charges de la dette locale existant en 1931 se chiffre par des résultats négligeables, autant apparaît sensible le ralentissement apporté depuis lors à l'émission de nouveaux emprunts. Et c'est là, malgré tout, la marque d'une sage politique financière. Combien n'est-elle pas préférable à celle, malheureusement fort répandue, qui consiste à masquer, derrière des réductions de dépenses parfois brutales, de nouveaux et considérables endettements qui engagent imprudemment l'avenir.

Il est vrai que, dans le cas présent, les autorités qui se sont opposées à de nouveaux emprunts ne sont pas celles qui en auraient dépensé les fonds. En effet, les résultats obtenus proviennent surtout d'une plus grande sévérité du pouvoir central dans l'octroi des autorisations d'emprunts locaux et dans la réduction des subventions du Trésor pour l'exécution de travaux publics. Le Public Works Loan Board s'est également montré plus avare du crédit qu'il procure aux collectivités locales ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

OBJETS

Avances garanties par les impôts locaux.

	1930-31	1931-32	1932-33
	£	£	£
Lotissements	18.554	8.690	6.122
Instruction publique	1.428.470	1.591.260	321.354
Electrification	685.826	516.985	275.133
Logement	8.805.036	9.546.826	4.499.543
Adduction d'eau	—	25.991	10.145
Assistance	4.504	2.500	—
Bibliothèques	8.381	—	10.823
Santé publique	3.894.459	5.178.521	2.780.499
Avances à la petite propriété foncière	1.843.305	1.353.412	589.348
Divers	19.772	285.570	193.920
Total	16.708.307	18.509.755	8.686.887

Avances garanties par le domaine foncier des localités.

Logement	426.148	172.859	37.073
Aménagement des villes	—	107.102	—
Total	426.148	279.961	37.073
Total général	17.134.455	18.789.716	8.723.960

MONTANT DES AVANCES CONSENTIES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES
PAR LE PUBLIC WORKS LOAN BOARD, ET DIVERS OBJETS
AUXQUELS ELLES S'APPLIQUENT¹ (ANGLETERRE ET PAYS DE GALLES)

Dans le même esprit d'économie, on a étudié récemment un certain nombre de projets tendant à remplacer les emprunts à venir par l'institution d'un fonds de réserve dans la comptabilité de chaque localité, fonds qui serait alimenté annuellement par des revenus fiscaux. Mais aucune application n'a encore été faite de ce principe. Il semble en effet douteux, qu'en dehors des périodes de ralentissement dans le développement des services publics, les ressources de ces fonds puissent suffire à éviter tout recours au crédit.

D'ailleurs la politique de déflation semble avoir, en

1. Rapports annuels du Public Works Loan Board 1931-32 et 1932-33.

Angleterre, atteint son apogée. 1933 a vu naître de nouvelles tendances et l'opinion s'affirme de jour en jour que, pour venir à bout d'une crise particulièrement violente, il incombe à l'Etat de ranimer la consommation des masses par la distribution d'un pouvoir d'achat supplémentaire. Le Gouvernement, sans s'engager à fond dans cette nouvelle voie, est déjà revenu sur certaines mesures restrictives. Que faut-il penser de ces hésitations et de la solution à adopter dans les circonstances actuelles?

Une fois de plus, les points de vue économique et financier s'affrontent. La diminution des revenus privés qui accompagne la dépression économique, peut être utilement combattue par l'Etat, mais au prix d'un recours au crédit qui engage l'avenir. Ce recours au crédit ne se justifie donc que si la situation présente est à coup sûr provisoire, et si donc les pouvoirs publics, en même temps qu'ils s'efforcent d'atténuer les effets de la dépression, procèdent à l'organisation rationnelle et indispensable d'une économie désormais incapable de se rétablir d'elle-même. Mais, en ce qui concerne plus particulièrement les finances locales, il ne semble pas qu'elles doivent supporter la charge d'une telle politique. Le problème est d'intérêt national et c'est au contribuable d'Etat à acquitter les intérêts d'une dette contractée pour stimuler l'activité économique nationale défaillante.

Certes, malgré la crise financière, le crédit des collectivités locales est resté intact, à tel point que les cours de bourse des obligations en circulation ne se sont presque pas ressentis de la baisse générale. Aussi n'ont-elles aucune difficulté à trouver de nouveaux capitaux.

Mais si la situation financière des localités est restée saine dans son ensemble, encore que parfois difficile, le mérite en revient à une application presque constante du principe de la productivité de la dette. Ce principe doit continuer à être respecté à l'avenir. Si, à certains moments de l'histoire financière d'un pays, des emprunts doivent être contractés pour l'accomplissement de dépenses nécessaires, mais directement improductives, ce n'est pas aux collectivités locales, dont le budget doit être autant que possible fondé sur la notion de service rendu, à en assumer la charge. Sans doute les travaux publics sont-ils habituellement considérés comme productifs. A supposer qu'une

localité finance, à l'aide de l'emprunt, d'importants travaux routiers dans sa circonscription, il en résultera probablement une augmentation de la matière imposable; de nombreux immeubles verront, en effet, leur valeur s'accroître, si bien qu'il sera possible de subvenir aux charges des emprunts contractés sans augmenter le tarif de l'impôt; mais l'occupant de ces immeubles, qui n'est aucunement enrichi par les travaux réalisés, n'en subira pas moins un accroissement de charge sans contre-partie.

Il est donc à souhaiter qu'à l'avenir, tant de la part des autorités locales elles-mêmes que du pouvoir central décernant son autorisation, la notion de productivité des emprunts locaux continue à être prise en considération. Mais il est un autre facteur qui n'a peut-être pas jusqu'ici joué un rôle suffisant : c'est la richesse économique de la collectivité débitrice. Si productif que soit l'objet d'un emprunt, il faut que la population ait, soit l'aptitude, soit le pouvoir d'achat suffisant pour absorber les services nouveaux qui vont lui être fournis. On a vu parfois trop grand à cet égard, aussi bien quant aux logements qu'aux entreprises de nature commerciale. Il pourrait être établi un barème qui, faisant état de la population, de ses revenus, de la valeur imposable de ses biens, et de quelques autres facteurs judicieusement choisis, déterminerait pour chaque collectivité un maximum d'endettement. Au delà de ce maximum, les autorisations d'emprunts nouveaux ne seraient accordés qu'en cas de force majeure.

Il serait ainsi satisfait à un autre sage principe parfaitement justifié, sinon pour l'Etat, du moins pour les localités à savoir qu'une collectivité publique ne doit accroître sa dette et ses dépenses que dans la mesure où s'augmente par ailleurs la richesse des habitants de son territoire.

CHAPITRE V

LES ENTREPRISES MUNICIPALES

Une collectivité locale ajoute habituellement aux trois catégories de ressources précédemment étudiées, impôts, subventions et emprunts, les revenus de son domaine. Dans de nombreux pays, en France notamment, le domaine des localités se compose principalement de biens fonciers dont l'exploitation procure, soit un revenu au budget, soit un service gratuit aux habitants. En Angleterre, le domaine foncier des collectivités est loin d'atteindre l'importance que lui a conféré, en France, l'héritage d'institutions anciennes. Ce n'est pas que les autorités locales soient privées des pouvoirs nécessaires à l'acquisition et à la gestion des biens immeubles. Mais toute tradition et toute tendance favorable faisant défaut à cet égard, le revenu immobilier est, à l'exception de quelques villes, minime, et la composition du patrimoine des localités s'est orientée presque exclusivement vers un autre domaine, celui des entreprises municipales, du « Municipal Trading ». Il s'agit d'exploitations de nature industrielle ou commerciale, sous la direction et la responsabilité des autorités locales, et qui ont pour but de procurer aux habitants, non pas gratuitement, mais à prix d'argent, certaines utilités, services ou marchandises.

Du point de vue financier, ces entreprises doivent certainement être considérées comme appartenant au domaine mobilier; mais elles n'en sont pas toujours pour cela une source de revenus; soit en raison de l'imperfection de leur exploitation, soit en raison de l'esprit volontairement désintéressé qui anime leur gestion, elles se révèlent parfois comme une charge financière nouvelle des budgets locaux.

Quoi qu'il en soit, cette forme d'activité publique a toujours connu en Angleterre un succès grandissant, à tel point qu'aujourd'hui les dépenses de ces entreprises s'élèvent à environ 1/4 du montant total des charges locales, étant compensées d'ailleurs par des recettes à peu de chose près équivalentes. Les motifs de développement, les avantages et les inconvénients du Socialisme municipal sont trop connus et dépassent de trop loin le cadre de cette étude pour être examinés ici. Sans prendre parti sur le problème politique posé par l'intervention des collectivités locales dans le domaine économique, force est de reconnaître que les résultats financiers obtenus en Angleterre par les entreprises municipales interdisent à eux seuls de condamner ce mode d'activité.

Le tableau suivant énumère les recettes et les dépenses ordinaires de ces entreprises au cours de l'année 1930-31. On constate qu'en dehors des subventions qu'elles reçoivent ou des versements qu'elles effectuent, dont le solde est d'ailleurs positif, leur bilan d'exploitation proprement dit est dans l'ensemble quelque peu créateur.

Parmi les entreprises habituellement exploitées par les collectivités, deux classifications distinctes peuvent être établies. Dans une première division rentrent, d'une part, les entreprises jouissant d'un monopole, distribution d'eau, de gaz, d'électricité, téléphones, transports, et, d'autre part, celles qui existent concurremment avec des entreprises privées de même nature, théâtres, bains, terrains de sports, etc. La seconde distinction est fondée sur la nature du motif qui incite l'autorité locale à assumer l'exploitation du service considéré : ou il s'agit de fournir aux habitants, indépendamment de la recherche de tout profit, un service considéré comme d'utilité publique, à un prix minimum, au prix coûtant donc; ou la collectivité cherche à réaliser pour son compte le bénéfice normalement retiré de l'exercice de certaines activités économiques, bénéfice qui permettra d'alléger les charges fiscales des contribuables ou de subvenir à de nouveaux besoins des habitants.

La majorité des entreprises exploitées à l'heure actuelle comporte à la fois l'attribution d'un monopole et la recherche d'un profit. C'est probablement une des raisons pour lesquelles les résultats financiers obtenus sont relativement favorables. Cependant, on peut, depuis quelque

vingt ans, constater une nouvelle tendance, en vertu de laquelle certains services, antérieurement rémunérés à leur prix normal, le sont maintenant au prix coûtant. C'est l'acheminement inévitable vers la gratuité de tous les services présentant un caractère de nécessité, idéal socialiste auxquels se rallient eux-mêmes des partis moins extrémistes. Si cette tendance se précisait, en dépit des avantages politiques ou sociaux qu'elle comporte, elle ne manquerait pas de modifier profondément l'aspect financier du « Municipal Trading ».

Cette évolution pourrait se poursuivre d'autant plus aisément que les entreprises municipales ne possèdent en Angleterre aucune autonomie financière véritable; il n'y existe pas, comme en France, de régies municipales, relevant d'autorités distinctes. Certes la spécialité des recettes et des dépenses de chaque entreprise est respectée dans la comptabilité locale, mais les montants respectifs sont englobés dans le budget général de la localité; quant à la gestion de ces entreprises, elle est directement confiée aux autorités de droit commun.

Quelles sont les caractéristiques les plus marquantes de chacune des principales catégories d'entreprises municipales?

Parmi les plus anciennes et les plus répandues figurent sans conteste les entreprises de distribution de gaz, d'eau et d'électricité. 246 autorités locales, dont 38 Conseils de Bourgs-Comtés, 73 Conseils de Bourgs, et 127 Conseils de Districts urbains, assurent la distribution du gaz dans leurs circonscriptions respectives. Ce service est celui qui procure d'ailleurs les bénéfices les plus importants, et cela, pour la raison suivante : les localités ont à l'origine laissé à l'initiative privée le soin d'assumer les frais d'installation et ont ultérieurement racheté l'affaire à des conditions plus avantageuses. Cependant, même dans ce domaine, l'initiative privée reste prépondérante; un tiers seulement de la consommation totale de gaz en Angleterre est fourni par des entreprises publiques.

Le capital engagé dans les entreprises de distribution d'eau atteignait, avant guerre, la moitié du total investi dans le « Municipal Trading ». Les localités n'ont encore, en général, assumé qu'après coup la propriété et l'exploit-

DEPENSES ANNUELLES

NATURE DE L'ENTREPRISE	Dépenses d'explo- tation	Service de la dette	TRANSFERTS aux fonds à d'autres d'impôts comptes		TOTAL
Eau	9.497.521	9.359.424	85.881	447.107	19.389.933
Gaz	13.105.248	2.828.944	198.312	756.760	16.889.264
Electricité	17.003.148	10.957.562	315.283	2.449.470	30.725.463
Tramways omni- bus, chemins de fer d'intérêt local	21.644.147	4.203.285	358.953	1.125.243	27.331.628
Bacs	412.950	152.068	31.107	38.999	635.124
Marchés	1.394.140	462.557	422.563	96.383	2.375.643
Cimetières	1.348.860	265.952	22.203	51.419	1.688.434
Ports, docks, je- tées, canaux..	8.489.183	4.583.279	11.411	283.716	13.367.589
Divers	1.476.987	171.775	32.163	47.766	1.728.691
Total	74.372.184	32.984.846	1.477.876	5.296.863	114.131.769

RECETTES ANNUELLES				DETTE EN	
Revenus d'explo- tation	TRANSFERTS de recettes fiscales	d'autres comptes	TOTAL	INVESTISSEMENTS EN CAPITAL AU COURS DE L'ANNÉE	COURS A LA FIN DE L'AN- NÉE
18.202.066	1.179.704	56.363	19.438.133	5.080.412	166.298.232
16.874.268	23.617	35.909	16.933.793	1.921.193	27.870.868
30.703.430	37.009	75.586	30.816.025	15.401.086	115.379.689
26.724.791	221.746	159.149	27.105.686	2.811.923	39.818.224
557.019	72.884	3.300	633.203	114.751	1.667.128
2.304.431	46.864	63	2.351.358	604.605	8.540.742
1.185.765	489.323	595	1.675.683	247.704	2.594.399
12.971.204	223.286	6.811	13.201.301	1.762.830	98.410.057
1.582.368	163.870	1.182	1.747.420	260.368	2.122.202
111.105.341	2.458.303	338.958	113.902.602	28.204.872	462.701.534

LES ENTREPRISES MUNICIPALES AU COURS DE L'EXERCICE 1930-31¹

1. Report of the Ministry of Health 1933.

tation des ouvrages construits par les particuliers. Mais ce service ne constitue pas une source aussi régulière de revenus. Il est exploité principalement dans un but sanitaire et social. La distribution de l'eau satisfait une nécessité, elle ne procure pas un confort. S'il est juste d'en faire payer l'usage proportionnellement aux quantités consommées, le prix doit en être le plus bas possible et n'avoir pour but que de couvrir les frais d'installation et de marche du service.

La distribution de l'électricité assure à bon nombre de collectivités locales des profits substantiels susceptibles de diminuer la charge de certains services gratuits. Seules les premières années d'exploitation se sont révélées coûteuses. Cependant, en raison du développement continu de cette nouvelle forme d'énergie, il est souvent difficile de discerner si les profits pris en considération correspondent à un bénéfice véritable; la variété des formes dans lesquelles sont tenus les comptes rend délicats leur lecture; d'autre part, le rythme de l'amortissement apparaît parfois trop lent en considération de la faible durée de l'équipement électrique.

Devant l'extension considérable de cette forme du progrès, et la part importante assumée par les autorités publiques dans l'exploitation de cette force nouvelle, le législateur a institué après la guerre des agents de contrôle spécialisés, les Electricity Commissioners, en liaison avec un organisme directeur, le Central Electricity Board. Le rôle de ces fonctionnaires, nommés par le pouvoir central, est d'étudier dans tout le pays la distribution de la force électrique, d'en diminuer le coût et d'en accroître le rendement, tout en facilitant la coordination des travaux entrepris par des autorités locales voisines.

En matière de transports urbains, l'activité publique des collectivités est presque entièrement consacrée aux entreprises de tramways, dont les deux tiers environ sont gérés par des autorités locales. Lors de la construction des premières lignes, les localités étaient en droit d'installer, puis de louer les voies, mais non pas de les exploiter. Comme elles imposaient souvent aux compagnies concessionnaires des conditions d'exploitation rigoureuses, le développement de ce mode de locomotion fut entravé jusqu'en 1895. A cette date, les Conseils locaux devinrent libres

d'assumer la responsabilité de gestion, en rachetant au besoin les concessions antérieures. Dès lors, le nombre des lignes en exploitation s'accrut rapidement, et, depuis, les grandes villes en ont tiré de notables profits.

Cependant, à l'heure actuelle, d'autres modes de locomotion éliminent peu à peu le tramway des transports urbains, et cette tendance pose un problème imprévu. Le capital investi dans la construction des lignes et du matériel est loin d'être entièrement amorti et la disparition progressive des tramways enlèverait toute contre-partie aux charges d'emprunts devenus improductifs.

En ce qui concerne la construction, la vente et la location des maisons d'habitation, ce n'est qu'avant guerre que l'on pouvait attribuer à ces opérations un caractère commercial. Les logements construits en vertu de la loi de 1890 par les collectivités locales n'étaient pas uniquement destinés à la classe ouvrière, et leur prix de vente ou de location voisinait avec le prix normal. Mais, depuis la loi de 1919, la multiplication des subventions, d'origine nationale ou locale, et l'abaissement considérable du niveau des prix de cession, interdisent de considérer désormais comme de nature commerciale les entreprises locales d'habitation à bon marché. L'acheteur ou le locataire n'acquitte qu'une rémunération partielle du service qui lui est fourni.

Quant à l'exploitation de docks ou de ports, elle est tantôt assurée par les autorités locales, tantôt par les agents spéciaux que sont les « Harbour Commissioners ». L'entreprise est autorisée à percevoir pour son compte certaines taxes, droits de quai, d'embarquement... dont certains sont d'ailleurs de véritables impôts, mais ne reçoit en revanche aucune subvention de l'Etat.

Après avoir cité enfin les marchés et les cimetières, on aura passé en revue les formes sous lesquelles se manifeste le plus fréquemment ce qu'il est convenu d'appeler le socialisme municipal.

Il existe cependant, mais plutôt à titre d'exemple, de nombreux aspects différents de l'entreprise municipale, des théâtres, des cinémas, des abattoirs, des blanchisseries, des restaurants, des magasins d'alimentation. L'activité publique est même parvenue à rivaliser avec l'initiative privée dans un domaine qui semblait, par nature, être réservée à cette dernière, le domaine du crédit. Il a été parlé

plus haut, à propos des emprunts, des banques municipales, et notamment de celle de Birmingham. Cette ville s'est toujours maintenue à l'avant-garde du progrès en matière de « Municipal Trading ». Il n'est guère de branches de l'économie où elle n'ait tenté de concurrencer les entreprises privées.

Il est bien certain qu'en France les entreprises municipales n'auraient pu atteindre un tel degré de développement sans alourdir notablement certains budgets locaux. Si en Angleterre elles ont pu demeurer prospères et se révéler parfois supérieures aux entreprises privées similaires, elles le doivent à ce que l'administration locale y est moins pénétrée qu'en France d'un esprit bureaucratique et routinier et à ce que le souci d'une gestion irréprochable y réduit au minimum les abus et les gaspillages.

Quoi qu'il en soit, l'exploitation par les collectivités publiques de services commerciaux ou industriels devra toujours répondre, du point de vue financier, à une grave critique : elle nécessite un recours permanent à l'emprunt. Et c'est là la source de multiples inconvénients. L'appel au crédit est d'autant plus facilement décidé qu'il est justifié par la productivité des travaux à exécuter ; le pouvoir central apparaîtrait mal fondé à refuser son autorisation dans ce cas. Mais quelle n'est pas la difficulté de prévoir exactement la durée d'amortissement du capital investi, et le taux des profits qui en seront issus ? Si scrupuleuse que soit la gestion des autorités locales, elles ne peuvent aisément se départir d'un certain optimisme à cet égard. De plus, le fait pour une autorité locale d'assumer certains risques de nature commerciale diminue indiscutablement la sûreté de son crédit, et augmente par suite le taux d'intérêt qui est exigé d'elle. Il est juste qu'un emprunt contracté pour l'exploitation d'une ligne de tramways rapporte plus qu'un autre destiné à la construction d'un hôpital. A mesure que s'amplifie le rôle économique d'une collectivité, le taux de son crédit se rapproche de plus en plus du taux du crédit privé, même en ce qui concerne les emprunts destinés à l'amélioration de véritables services publics.

Mais l'inconvénient principal des emprunts contractés en vue des services commerciaux est qu'ils alourdissent rapidement le montant de la dette locale, qu'ils restrei-

gnent par là même les possibilités nouvelles de recours au crédit; ces possibilités peuvent alors faire défaut le jour où s'avère indispensable le développement de certains services publics d'intérêt primordial. L'extension des entreprises municipales ne doit pas faire perdre de vue aux autorités locales que ces services demeurent encore le fondement essentiel de leur activité.

CHAPITRE VI

LES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES

§ 1. — La répartition des charges publiques entre l'Etat et les collectivités locales, entre les différentes catégories de collectivités locales.

A considérer le montant global des dépenses des collectivités locales anglaises et la nature des différents services publics auxquels sont consacrées ces dépenses, on serait tenté d'affirmer que le droit anglais ne respecte pas le critérium de distinction qui s'établit normalement entre services publics nationaux et locaux.

On constate, en effet, que, services commerciaux mis à part, les localités consacrent les 4/5 de leurs ressources normales à l'entretien de cinq services principaux : l'Instruction Publique, l'Assistance, la Voirie, la Santé Publique et le Logement. Ce sont là pour beaucoup des services dont, dans de nombreux pays, l'Etat assume à lui seul la plus grande partie des charges.

Mais l'exemple de l'Angleterre démontre une fois de plus que ce critérium de distinction entre services nationaux ou services locaux n'est pas absolu, qu'il ne relève aucunement de la science juridique, mais qu'il varie dans chaque pays tant en raison des modalités de l'organisation administrative et financière que de certaines traditions politiques.

Logiquement la distinction des services publics devant être dirigés dans un cadre territorial plus ou moins vaste ne peut qu'être ramenée à la double notion d'intérêt national et d'intérêt local. Mais comment déterminer qu'une dépense ou un service donné intéresse la collectivité natio-

nale entière ou une portion de celle-ci, si l'on ne s'est pas fixé à l'avance un certain stade de l'évolution politique, une délimitation exacte du rôle de l'Etat, et l'étendue des applications de l'idée de solidarité nationale? Tout service public tendant à satisfaire un besoin de nature économique ou sociale met en jeu l'intérêt de la nation entière. En effet, dans chaque collectivité locale, la marche d'un service public, fût-il universellement reconnu comme devant être assumé par l'Etat, ne profite directement qu'aux habitants de la circonscription. Mais l'intérêt de la nation est que le bienfait de ce service s'étende également à toutes les régions du territoire. Il en est de même pour tous les services. La voirie urbaine ne profite en apparence qu'aux habitants de la ville, mais l'intérêt national commande que chacune des villes du territoire soit aménagée et entretenue dans les meilleures conditions possibles. Seulement, il s'agit là d'une exigence moins pressante qu'en matière d'éducation ou de police par exemple. Tout service public met donc en jeu à la fois un intérêt national et un intérêt local; mais plus il répond à un besoin primordial, plus l'intérêt national prédomine; à mesure donc que le degré de civilisation et le niveau d'existence d'une population s'élèvent, des besoins qui passaient autrefois pour secondaires et dont la réalisation était abandonnée à l'initiative privée relèvent désormais de l'activité publique; le soin de les satisfaire est d'abord assumé par les autorités locales, et bientôt l'Etat lui-même se le réserve. Tout permet de penser que d'ici quelques décades, et à supposer que les régimes politiques et économiques ne se soient pas complètement transformés d'ici là, la plupart des Etats assureront régulièrement des moyens d'existence aux vieillards et un local d'habitation de prix infime, sinon gratuit, aux travailleurs. Ainsi la réalisation de certains besoins n'incombe à l'Etat que dès le moment où elle est jugée devoir s'étendre à toutes les portions du territoire. Auparavant, elle est abandonnée aux autorités locales et il est alors juste que le coût du service soit assumé par ceux qui en profitent directement.

En vertu de ces considérations on ne peut donc prétendre *a priori* que la répartition qui existe en Angleterre entre dépenses locales et dépenses nationales soit injuste ou illogique.

Cependant, l'administration locale s'étend aujourd'hui

à certains services qui, en raison du degré d'évolution politique et sociale du pays, paraissent revenir de droit à l'Etat. Certes les dépenses qui en résultent sont loin d'être supportées en totalité par les Collectivités locales; l'Etat y participe dans la plupart des domaines très largement. Néanmoins, la situation actuelle qui résulte de l'ardeur du Parlement à voter des lois sociales généreuses et de sa paresse à voter les impôts qui auraient permis d'y faire face présente indiscutablement deux graves inconvénients. Le système fiscal des localités ne se prête à aucune extension de la matière imposable et quelque importantes que soient les subventions de l'Etat, le coût de certains services dont les collectivités ont conservé la gestion paraît dépasser les facultés financières dont elles disposent. En second lieu, si les finances nationales gagnent à n'acquitter qu'une partie de la dépense de certains services, le contribuable y perd probablement car les autorités locales engagent plus aisément certaines dépenses dont elles savent n'avoir pas à assumer intégralement la responsabilité financière.

Sans remédier à ces inconvénients, la législation récente a néanmoins fait franchir à certains services publics une étape de leur évolution. Si le Parlement n'a jamais consenti à transférer des Collectivités à l'Etat les dépenses d'assistance ou de voirie, il a, en effet, par le Local Government Act de 1929, élargi le cadre territorial dans lequel fonctionnent ces services. Aussi, à l'heure actuelle, les Comtés, Districts et Bourgs se partagent-ils à la fois la charge et la gestion des principaux domaines de l'administration locale, reléguant à un rôle de second plan les paroisses, centres primitifs des services d'assistance.

Désormais, la charge des dépenses locales essentielles se répartit entre des circonscriptions suffisamment vastes, dans les limites desquelles les richesses et les besoins sont mieux proportionnés les uns aux autres. L'union de paroisses, comme autrefois la paroisse elle-même, devenait trop étroite comme cadre d'application des lois d'assistance, plus particulièrement à l'heure où les circonscriptions industrielles, tributaires de lourdes charges, se voyaient privées d'importantes ressources en raison des nouveaux dégrèvements. Le transfert des services d'assistance au Comté s'avère également fort utile en ce qui concerne la coopération avec les services sanitaires, l'utilisa-

tion de toutes les institutions spécialisées pour le traitement médical des assistés, l'unification du personnel de contrôle des deux catégories de services. Enfin, les « Boards of Guardians » étaient des autorités trop dépendantes de leurs électeurs, pour que la distribution des secours d'assistance pût y être décidée impartialement.

La réforme de 1929 s'inspire également d'excellents motifs en ce qui concerne la voirie routière. L'intensité croissante du trafic automobile, le développement des transports routiers à longue distance, l'utilisation considérable des voies de grande communication, ne justifiait plus en rien les dépenses qu'imposaient à chaque district la construction et l'entretien des grandes routes qui le traversaient. Soumises à des charges plus lourdes en échange d'un profit plus incertain, les circonscriptions rurales, plus encore que les villes, se plaignaient à juste titre d'un régime défectueux. La loi de 1929, en étendant au Comté la répartition des charges routières, l'a rendue plus équitable.

§ 2. — L'accroissement des dépenses locales.

De 1884 à 1930-31, la population de l'Angleterre s'est accrue de 50 %, la valeur des biens imposables des collectivités locales a presque doublé; et, durant ce même intervalle de temps, le montant global des dépenses locales a décuplé. Il y a là une disproportion flagrante qui explique l'accroissement considérable de la charge imposée au contribuable local. Cependant celui-ci n'a pas subi à lui seul le poids de toutes les dépenses nouvelles; l'Etat a considérablement augmenté le volume de ses subventions; aussi bien, le produit des impôts locaux n'a-t-il depuis 1884, que sextuplé; quant à la charge réelle, elle a seulement triplé, compte tenu de l'accroissement de valeur des biens imposables.

Les tableaux suivants font ressortir les principaux chefs de cette augmentation et la part variable de l'Etat dans les dépenses des principales collectivités.

MONTANT DU POURCENTAGE P	NOMBRE DE CIRCONSCRIPTIONS DANS LESQUELLES LE POURCENTAGE P CORRESPOND AUX CHIFFRES DE LA 1 ^{re} COLONNE	
	SUBVENTIONS DE L'ÉTAT	
P =	SUBVENTIONS DE L'ÉTAT BOURGS-COMTÉS COMTÉS	
	+ IMPÔTS LOCAUX	ADMINISTRATIFS
70 % ≤ P	—	5
60 ≤ P < 70	—	22
50 ≤ P < 60	10	24
40 ≤ P < 50	45	8
30 ≤ P < 40	25	3
P < 30 %	3	—
Total des collectivités	83	62
Moyenne du pourcentage pour les Bourgs-Comtés = 41,3 %		
Moyenne du pourcentage pour les Comtés administratifs (à l'exception de Londres) = 53,5 %.		
Montant du pourcentage pour le Comté de Londres = 33 %.		

PART DE L'ÉTAT DANS LES DÉPENSES ORDINAIRES DES BOURGS-COMTÉS ET DES COMTÉS ADMINISTRATIFS¹

1. Annual Report of the Ministry of Health 1932-33.

NATURE DU SERVICE	CHIFFRES EN MILLIONS DE ₣					
	1884-85	1894-95	1904-05	1914-15	1924-25	1930-31
Instruction Publique	3.9	7.8	22.1	32.8	73.9	86.6
Police	3.5	4.7	6.1	8.2	19.2	22.3
Voirie	6.7	9.3	13.5	17.7	45.8	52.4
Santé Publique ...	—	—	10.1	14.1	32.8	42.5
Assistance Publique	7.4	8.5	11.5	12.9	31.4	32.0
Aliénés	1.7	2.0	3.4	4.6	8.1	9.0
Logement	0.3	0.3	0.5	0.9	17.5	35.2
Entreprises industrielles et commerciales	8.6	11.6	22.4	42.3	88.6	106.7
Divers	12.0	15.5	18.1	19.8	37.6	46.0
Dépenses totales non couvertes par l'emprunt	44.1	59.7	107.7	153.3	354.9	432.7
Dépenses couvertes par l'emprunt....	10.4	13.4	31.4	21.8	70.3	110.9
Dépenses totales ..	54.5	73.1	139.1	175.1	425.2	543.6

ACCROISSEMENT DES DÉPENSES LOCALES — 1885 A 1931¹

Parmi les causes de l'accroissement des dépenses locales depuis la fin du siècle dernier, il en est qui ont joué continuellement et progressivement, alors que d'autres se sont plus particulièrement manifestées à certaines dates. On peut classer dans la première catégorie le progrès des idées démocratiques, la tendance du Parlement à laisser à la charge au moins partielle des collectivités le fonctionnement des lois sociales, la dépendance des autorités locales à l'égard des électeurs, et enfin le mode d'attribution des subventions de l'Etat.

Tous les pays ont, depuis un demi-siècle, assisté à une transformation plus ou moins radicale de leurs doctrines et de leurs opinions politiques : partout, et il faut s'en féliciter, l'action des pouvoirs publics, considérablement étendue, s'est attachée à relever notablement le niveau d'existence des classes laborieuses. L'Angleterre, berceau de la démocratie, ne pouvait échapper à cette évolution; il lui est même appartenu de mettre la première en application certaines grandes lois sociales qu'ont adoptées depuis lors tous les pays civilisés. Au cours d'une semblable évolution, et quelle que soit la faible étendue du domaine de l'administration locale, celle-ci ne peut manquer de voir s'accroître ses dépenses. A plus forte raison ce motif a-t-il joué en Angleterre où la tendance du législateur a toujours été de faire rentrer certaines lois coûteuses dans

le cadre des attributions d'autorités locales.

Mais il semble que, toutes choses égales d'ailleurs, l'application des lois sociales confiée à des autorités locales se révèle plus coûteuse que lorsqu'elle est réservée au pouvoir central. Dans de nombreux pays le régime parlementaire a succombé, principalement parce qu'il était jugé trop dispendieux; mais si le législateur, représentant du peuple, ne sait se dégager de la pression de ses électeurs, et respecter, dans l'accomplissement de son rôle, la hiérarchie des intérêts en présence, que penser, dans ces conditions, d'une autorité locale intégralement recrutée au moyen du vote populaire? Combien difficile n'est-il pas pour elle de résister aux sollicitations d'une masse électorale dont elle est sous la plus étroite dépendance? C'est là, certes, qu'apparaît le plus grave défaut d'une organisation administrative trop décentralisée. Cependant, il existe en Angleterre un frein puissant aux dispositions dépensières des autorités locales : c'est l'incidence du système fiscal des collectivités. Si les impôts locaux n'atteignaient qu'une minorité de contribuables et si les biens imposables étaient en rapport avec les situations de fortune, rien n'arrêterait plus la progression des budgets, si ce n'est la conscience professionnelle des dirigeants. Mais, dans les conditions présentes, toute augmentation d'impôts lèse autant d'intérêts que n'en satisfait par ailleurs la dépense qui l'a motivée, ce qui ne manque pas de contribuer à rétablir l'impartialité des décisions. Toutefois, ce modérateur est atténué par le mode de calcul des subventions de l'Etat. Malgré le Local Government Act de 1929 et la création des « block grants », la plus grande part des subventions de l'Etat reste déterminée par un pourcentage forfaitaire des dépenses engagées par les collectivités. Lorsque ce pourcentage dépasse, comme il arrive encore fréquemment, 50 %, il est bien certain que, sa responsabilité financière étant excessivement atténuée, l'autorité locale perd toute disposition à restreindre la dépense.

Une fois dégagées les causes générales de l'augmentation des dépenses locales, il convient de citer certains motifs d'accroissement qui ont plus particulièrement joué à certaines époques.

Avant guerre, les dépenses nouvelles relèvent princi-

palement du développement de l'Instruction publique, longtemps abandonnée aux établissements privés, des constructions routières, et de l'apparition des entreprises municipales.

Entre 1915 et 1925, est franchie l'étape la plus importante de l'évolution. En dix ans, les dépenses locales s'accroissent de 250 millions de £. Encore cette somme se répartit-elle surtout sur les années d'après-guerre. En effet, pendant les hostilités, les dépenses rendues nécessaires par le progrès technique et la transformation des idées sociales, ont été ajournées; elles se sont trouvées concentrées entre 1920 et 1925, alors que de nouvelles fonctions s'imposaient déjà à l'Etat. Mais l'énormité de ce chiffre de 250 millions est due pour beaucoup à l'affaiblissement, au cours de cette période, du pouvoir d'achat de la livre sterling sur le marché intérieur, encore que celle-ci ait conservé sa valeur nominale, à l'égard des monnaies étrangères.

En dépit de cette circonstance, l'augmentation réelle demeure considérable jusqu'en 1925. Elle s'est ensuite poursuivie jusqu'en 1931, quoique sur un rythme plus lent. L'avènement au pouvoir du parti travailliste, l'infiltration plus profonde encore de ses représentants dans les conseils locaux, ont joué leur rôle dans cette progression des dépenses. Etant donnée la structure de l'administration locale, l'influence des travaillistes, qui s'intéressent particulièrement aux services sociaux, a été prépondérante dans l'activité des assemblées locales. Durant ces douze années d'après-guerre, tous les services ont été développés, mais dans une mesure inégale. Deux d'entre eux sont redevables pour une large part de l'extension des budgets : l'assistance et le logement.

Si toutes les branches de l'assistance ont été tour à tour amplifiées durant cette époque, c'est principalement l'assistance-chômage qui a vu croître dans de grandes proportions le montant de ses dépenses. Bien que combattue par le Service d'allocations assumé par l'Etat, la tare nouvelle et persistante de l'économie anglaise que constitue le chômage a multiplié les recours adressés par les classes laborieuses à l'assistance publique, recours dont les localités subissent la plus grande part des charges.

Quant aux dépenses pour la construction d'habita-

tions à bon marché, elles sont la conséquence d'une politique décidée et continue des pouvoirs publics de mettre fin à l'existence, auprès de chaque grande ville, de quartiers suburbains insalubres pourvus de locaux inconfortables, connus traditionnellement sous le nom de « slums ».

Ainsi, en 1931, au terme d'une période de prospérité économique et financière, les dépenses locales avaient atteint un montant global de £ 543.600.000, somme qui représentait alors environ 65 milliards de francs. Il semblait bien que ce fût là un maximum eu égard à la richesse du pays et au manque d'élasticité des ressources fiscales des collectivités locales.

§ 3. — Les principaux chefs de dépenses.

Cet ouvrage ne visant aucunement à fournir une étude détaillée du gouvernement local en Angleterre, les principaux chefs de dépenses y seront seuls examinés, de leur point de vue financier, à savoir l'Instruction Publique, l'Assistance, la Santé Publique, la Voirie, le Logement et la Police.

Il est inutile de revenir sur l'exploitation d'entreprises commerciales ou industrielles. L'étude en a été détachée de ce chapitre puisque cet important élément des budgets locaux puise en lui-même les ressources nécessaires à l'acquittement de ses dépenses.

Pour être complet, il conviendrait de s'occuper encore de l'Etat civil, de l'Administration générale, des dépenses en faveur de l'agriculture et de diverses autres. Mais, l'importance moindre de ces services ne leur confère pas un rôle prépondérant en ce qui concerne les finances locales proprement dites.

1° L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Ce service, tant en ce qui concerne l'enseignement primaire que l'enseignement secondaire, relève entièrement de l'administration locale. Il s'est soldé, en 1930-31, par une dépense globale de £ 86 millions¹ (enseignement

1. Les chiffres cités au cours de ces paragraphes ne comprennent pas les dépenses acquittées au moyen de ressources d'emprunt, à moins de spécification.

primaire et technique £ 66 millions, enseignement secondaire £ 20 millions), atténuée d'un montant de £ 48 millions représentant les subventions de l'Etat et les recettes spécifiques (£ 4 millions seulement).

Les collectivités chargées d'administrer ce service sont, pour l'Enseignement primaire, au nombre de 317 : Londres, 62 Comtés, 83 Bourgs-Comtés, 131 Bourgs et 40 Districts urbains. Pour l'Enseignement secondaire, 146 sont compétents : Londres, 62 Comtés et 83 Bourgs-Comtés.

Il résulte de ce chevauchement des circonscriptions pour les deux degrés d'instruction la nécessité d'entretenir une double administration. La centralisation aux Comtés et Bourgs-Comtés de tous les services d'enseignement remédierait à cet inconvénient, en même temps qu'elle faciliterait la substitution de subventions forfaitaires au système en vigueur.

Voici, quant aux subventions de l'Etat, quel est le régime actuel, à l'exception des quelques modifications apportées en 1931, qui seront examinées plus loin.

Le mode de calcul des subventions du Trésor à l'Enseignement secondaire est simple : elles s'élèvent à la moitié des dépenses ordinaires auxquelles ne subviennent pas les recettes propres du service (rétributions acquittées par les élèves non dotés de bourses).

Les subventions à l'Enseignement primaire sont beaucoup plus complexes. Pour chaque collectivité, on calcule en premier lieu le total correspondant aux quatre éléments ci-dessous :

a) 36 shillings par enfant instruit d'après la moyenne annuelle du nombre des élèves présents;

b) 60 % du traitement des instituteurs et 50 % des différentes indemnités consenties au personnel;

c) 50 % des frais des services spéciaux : écoles enfantines, nourriture des élèves, service médicaux annexes;

d) 20 % du solde des dépenses.

Du total ainsi obtenu, on retranche le produit d'un impôt de 7 d. par £ 1 dans la circonscription.

Le résultat de ces opérations, s'il dépasse 50 % des dépenses nettes du service, est égal au montant de la subvention du Trésor pour l'année considérée. S'il est inférieur à la moitié des dépenses, c'est cette proportion de

50 %, minimum légal, qui détermine la somme allouée.

En résumé, la subvention, hors le cas où le minimum entre en jeu, est, d'une part, proportionnelle au nombre d'enfants instruits et aux dépenses effectuées; d'autre part, inversement proportionnelle aux ressources fiscales de la collectivité. Ce dernier facteur est intéressant à considérer parce qu'il fait, en général, varier la subvention beaucoup plus que les deux autres, et d'après un critérium parfaitement équitable. Mais la clause du minimum de 50 % supprime souvent les modifications apportées par la prise en considération des ressources fiscales; dépourvue de toute justification, elle apparaît comme un véritable don gratuit du Trésor à certaines collectivités dont la situation financière ne motive aucunement une telle générosité. Le minimum n'est, en effet, atteint qu'en raison de l'importance de la déduction, c'est-à-dire dans le cas des plus riches circonscriptions.

L'accroissement notable des dépenses d'enseignement correspond, certes, à une extension appréciable des services rendus. L'obligation qui accompagne la gratuité de l'enseignement primaire est, dans la grande majorité des provinces anglaises, remplie avec ponctualité et le pays ne compte d'ailleurs qu'une très faible proportion d'illettrés. Mais c'est surtout dans le domaine de l'enseignement secondaire que de grands progrès ont été accomplis depuis la guerre. L'accès aux écoles secondaires a été largement facilité aux élèves par l'octroi d'un nombre sans cesse plus élevé de bourses; l'extension de ce système a de la gratuité de l'enseignement secondaire. Sur 394.000 permis à l'Angleterre de ne pas encourir les inconvénients élèves instruits dans les établissements secondaires, 178.000 bénéficient de bourses.

Mais c'est dans la progression peut-être inconsidérée du nombre des écoles qu'il faut voir une source de dépenses sujette à critique. La chute rapide de la natalité depuis la guerre fait apparaître la construction de nouveaux centres d'enseignement comme parfaitement superflue et uniquement provoquée par la démagogie de certaines autorités locales. Pour être juste, une certaine part de la responsabilité doit être, en cette matière, abandonnée à l'Etat, dont les représentants autorisent parfois trop aisément certaines demandes d'emprunts dont l'utilité définitive ne semble pas évidente.

2° L'ASSISTANCE PUBLIQUE

L'assistance, attribution initiale des autorités locales, est toujours restée une de leurs principales sources de dépenses. Depuis quelques années, deux modifications essentielles ont atteint ce service, dont les règles de fonctionnement demeurent par ailleurs presque inchangées et profondément inspirées de la très ancienne loi des pauvres. Le Local Government Act de 1929 en a transféré la direction et la charge des autorités paroissiales aux conseils de Comtés et de Bourgs-Comtés, afin d'assurer une meilleure administration et une répartition plus équitable des dépenses. Par ailleurs, ces dépenses ont eu pour objet, dès 1929, l'entretien d'une nouvelle catégorie d'assistés dont le nombre n'a guère cessé de s'accroître depuis, à savoir les chômeurs auxquels n'est pas accordé le bénéfice des allocations payées par le Trésor. En conséquence, le montant global des dépenses d'assistance a été porté, en 1930-31, à £ 32 millions.

En matière d'assistance, la loi impose aux Conseils locaux l'obligation de porter secours aux indigents; le critérium du droit à l'assistance est défini par la loi sous le terme de « destitution », dont les textes réglementaires fournissent l'explication suivante :

« Destitution », quand ce terme désigne la condition
« d'une personne susceptible d'avoir recours à l'assistance,
« signifie que cette personne est présentement dépourvue
« de ressources matérielles,

« 1° immédiatement disponibles et

« 2° propres à satisfaire ses besoins physiques :

« a) soit actuels,

« b) soit imminents.

« Par besoins physiques on entend tous les besoins
« qui doivent nécessairement être satisfaits :

« 1° en vue de conserver l'existence ou

« 2° en vue d'enrayer ou de supprimer certaines
« causes mettant la vie en danger ou susceptibles de met-
« tre la vie en danger, de porter atteinte à la santé ou aux
« aptitudes physiques nécessaires à s'assurer par soi-même
« des moyens d'existence¹. »

1. Legal Adviser of the Local Government Board 1905-1909.

Pour être agrémentée de force détails, cette définition n'en reste pas moins complexe et assez confuse. Aussi les autorités locales liées par ce règlement conservent-elles un pouvoir d'appréciation quasi-discrétionnaire de la validité des motifs invoqués par tout candidat à l'assistance. Des secours peuvent être accordés lorsque le manque de ressources, sans être absolu, se manifeste seulement à l'égard de besoins occasionnels, comme la maladie.

Il existe deux formes d'assistance, l' « indoor relief » et l' « outdoor relief » ; dans le premier cas, l'assisté est recueilli par une institution publique qui assure son entretien ; dans le second, les secours, prestations en argent ou en nature, sont fournis aux individus à leur domicile propre.

Cette catégorie d'assistés à domicile peut être astreinte, en vertu de la loi, à accomplir un certain travail pour le compte de la collectivité qui la secourt. Mais il n'est que rarement à l'heure actuelle fait usage de cette faculté.

Sous l'une quelconque de ces deux formes, l'assistance est toujours considérée comme un prêt qui sera remboursé par l'assisté le jour où il se trouvera muni de ressources suffisantes. Ce n'est là, d'ailleurs, qu'un principe rarement appliqué et qui a pour seul mérite un fondement moralisateur.

Ainsi l'assistance est un service dont les recettes spécifiques n'atténuent qu'une part minime des dépenses. Il en est de même quant au soutien financier que lui apporte l'Etat, puisque les Statistiques de 1930-31 accusent en regard de £ 30 millions de dépenses, £ 69.000 seulement de subventions. En fait, l'assistance a toujours été considérée en Angleterre comme un service d'intérêt purement local, et antérieurement à la réforme de 1929, les subventions proportionnelles aux dépenses de ce service étaient déjà fort minimes.

S'il est sage de ne pas étendre à tout le territoire la répartition des charges usuelles d'assistance, qui naissent aussi souvent d'une politique locale généreuse, encore qu'intéressée, que de besoins véritablement dignes d'intérêt, certaines circonstances peuvent priver un tel principe de toute équité.

C'est ce qui s'est passé en Angleterre en raison de l'extension considérable du chômage au cours des dernières années. Il convient à ce propos de donner ici un bref aperçu des solutions financières que l'Angleterre a apporté au problème du chômage.

Dès l'apparition de ce mal, et confiants dans son caractère passager, les pouvoirs publics ont institué un système d'assurances chômage, qui s'applique actuellement à environ 12.500.000 travailleurs dont les salaires ou traitements ne dépassent par £ 250 par an. Le paiement des primes hebdomadaires est effectué par tiers à la charge de l'Etat, de l'employeur et de l'assuré. Sous certaines conditions, versement d'un nombre minimum de primes¹, aptitude au travail de l'assuré, la situation de chômeur, prouvée suivant les formes requises, donne droit à l'octroi d'allocations hebdomadaires acquittées par l'Etat, quels que soient les moyens d'existence propres de l'assuré.

A l'origine du fonctionnement de la loi, lorsque les conditions exigées n'étaient pas remplies, et que le travailleur n'avait d'autre ressource que son salaire, il était contraint, en cas de chômage, de recourir à l'assistance auprès des autorités locales. Mais la persistance de la crise de chômage fit ressortir les imperfections du mécanisme. Un grand nombre d'assurés sans emploi ne remplissaient plus les conditions requises pour le bénéfice des allocations, parce qu'ils avaient déjà perçu ces allocations pendant le temps maximum prévu par la loi, ou que l'accomplissement de travaux intermittents n'assurait pas à leurs versements la continuité nécessaire. Si l'on rendait ces conditions moins sévères, la charge financière de l'Etat, déjà considérable, allait s'accroître de nouveau; on risquait, par ailleurs, de créer une fâcheuse mentalité parmi les masses ouvrières, la situation de chômeur devenant une profession tout aussi rémunératrice et indiscutablement moins pénible que bien d'autres. Cependant les localités ne pouvaient faire face à elles seules à des charges d'assistance démesurément renchéries.

1. Pour percevoir les allocations, 30 versements doivent avoir été effectués au cours des deux années précédentes. Le bénéfice des allocations est limité à 156 jours par an, passés lesquels 10 nouveaux versements sont nécessaires pour avoir droit à de nouvelles allocations.

Aussi le législateur adopta-t-il en 1930, à titre provisoire, un moyen terme entre la solution antérieure et l'attribution à l'Etat de toutes les charges résultant du chômage. Parallèlement à celui des allocations régulières, l'Etat assura le service des « Transitional Payments ». Pour avoir droit à ces nouvelles prestations, les assurés ne doivent satisfaire qu'à des conditions de versement moins strictes¹, mais en revanche il leur faut justifier d'un droit à l'assistance. Si l'autorité centrale vérifie les conditions de versement, c'est aux autorités locales que reviennent la vérification de l'état d'indigence et la détermination du taux des paiements, qui ne devra dépasser en aucun cas celui des allocations normales.

Il résulte de cette intervention des autorités locales que la proportion des demandes prises en considération et que le taux des paiements varient considérablement d'une région à une autre. Même en tenant compte des différences entre les collectivités, afférentes au coût de la vie, au prix des loyers, à la proportion du chômage, à la concentration de l'industrie, les écarts sensibles que l'on peut enregistrer d'un point à un autre apparaissent injustifiés.

L'institution des « Transitional Payments » a, certes, allégé notablement les répercussions qu'exerce le chômage sur les finances locales. Néanmoins, nombreux sont demeurés les chômeurs auxquels l'Etat refuse tout secours, et dont les moyens d'existence ne peuvent être assurés que par les collectivités. Ce sont les travailleurs non assurés, les personnes privées d'occupation dont le traitement habituel dépasse £ 250 par an, les ouvriers ou artisans travaillant pour leur propre compte, les émigrés regagnant l'Angleterre, les jeunes gens à la recherche d'un premier emploi, et les assurés n'ayant plus droit à aucune prestation de l'Etat.

Au cours des années récentes, si le chômage a quelque peu diminué, les charges des collectivités n'en ont pas moins augmenté, le bénéfice des allocations ou des « Transitional Payments » finissant par disparaître à la longue pour les assurés.

1. Le droit aux « Transitional Payments » implique un minimum de 8 versements au cours des deux années précédentes ou de 30 versements depuis l'inscription de l'année.

Le lourd fardeau de l'assistance-chômage devient insupportable pour les collectivités locales, d'autant plus qu'il est issu non pas d'une politique financière imprévoyante, mais de circonstances économiques dont les effets rejaillissent sur la nation entière. Une solution ne saurait d'ailleurs tarder d'être apportée à ce grave problème puisqu'un projet de loi, déposé en novembre 1933 devant le Parlement sous le nom de New Unemployment Bill, élargit à la fois le régime de l'assurance chômage et celui des « Transitional Payments », ne devant ainsi laisser à la charge des collectivités locales qu'un nombre fort restreint de chômeurs dépourvus de ressources.

3° LA SANTÉ PUBLIQUE

Bien que le maintien de la Santé publique soit un des principaux chefs de dépenses des collectivités locales, puisqu'il a coûté en 1930-31, £ 53 millions, le gouvernement local n'a pas, en principe, à se préoccuper de la maladie. Celle-ci est rattachée au mécanisme des Assurances Sociales, dont la charge financière est supportée par l'Etat; elle est le plus souvent soignée dans des établissements privés, qui vivent nombreux en Angleterre, grâce à un large développement des organisations charitables.

Certaines maladies particulières sont donc seules soignées sous le contrôle et aux frais des localités : ainsi la tuberculose, les maladies vénériennes, la diphtérie, la cécité, la faiblesse mentale. En ce qui les concerne, les autorités locales peuvent, soit assurer elles-mêmes le service, soit s'en décharger sur des organisations privées auxquelles elles procurent soit des bâtiments, soit des subventions.

Les autorités locales sont de plus chargées des soins à la maternité et à l'enfance, ainsi que du traitement des aliénés, dont le coût s'élève à lui seul au 1/5 des dépenses sanitaires.

D'une façon générale, en ce qui concerne les maladies, les autorités locales ont à s'occuper de la vaccination, des déclarations de maladies contagieuses, de la désinfection. Elles assument les frais de ces mesures préventives.

Voilà à peu près tout ce qui a trait à la santé publique proprement dite; le fonctionnement de ces services coûte environ £ 30 millions par an.

Le reste, soit une vingtaine de millions de livres, est plutôt consacré à l'hygiène publique, et concerne les parcs, terrains de jeux, bains, égouts, l'enlèvement des ordures ménagères. Ces services sont, en effet, compris dans les attributions des « Sanitary Authorities », Conseils de bourgs et de districts, qui sont généralement compétents pour toutes les questions de santé et d'hygiène publique (Public Health). Cependant les Conseils de Comtés et Bourgs-Comtés sont seuls chargés du traitement des aliénés, de la tuberculose et de la maternité.

Le tableau ci-dessous donne quelques précisions numériques quant aux subdivisions des services de santé.

Il permet de constater qu'une faible part des dépenses est seule récupérée auprès des bénéficiaires du service, et que, par ailleurs, les subventions de l'Etat sont insignifiantes dans ce domaine. La loi de 1929 (Local Government Act) a porté, en effet, une atteinte profonde aux subventions sanitaires qu'elle a presque toutes supprimées et incorporées dans la « General Exchequer Contribution ». Cette suppression de subventions sanitaires proportionnelles à la dépense avait constitué un des obstacles les plus sérieux à la réforme; l'opposition craignait alors qu'elle n'aboutisse à une halte prolongée du développement des services sociaux. Sans doute cette crainte était-elle en partie justifiée. Mais le stade de développement actuel ne deviendrait en réalité insuffisant que si l'Angleterre avait à souffrir d'un accroissement brutal de la population, éventualité dont la réalisation apparaît peu probable.

	DEPENSES ET REVENUS ANNUELS			RECETTES		Solde des dépenses annuelles nettes
	DÉPENSES NON COUVERTES			Revenus spécifiques	Subventions de l'Etat	
	Entretien du Service	PAR L'EMPRUNT Charges d'intérêt	TOTAL			
	£	£	£	£	£	£
Hôpitaux, sanatoria, etc.:	3,288.168	290.347	3,578.515	123.774	39.193	3,415.548
a) Pour la tuberculose						
b) Pour les maladies véné- riennes	413.009	4.312	417.321	2.792	5.248	409.281
c) Pour d'autres maladies.....	3,528.903	317.207	3,846.110	213.998	2.557	3,629.555
d) Hôpitaux non spécialisés...	1.150.919	107.757	1.258.676	192.205	670	1.065.801
Déclaration des maladies, désin- fection	602.261	8.690	610.951	36.198	1.026	573.727
Traitement des agents de con- trôle (medical officers of health, sanitary inspectors).	1.560.034	—	1.560.034	8.009	—	1.552.025
Maternité, soins à l'enfance....	2.781.580	73.460	2.855.040	460.822	26.109	2.368.109
Bains, piscines	1.755.596	413.568	2.169.164	980.102	9.439	1.179.623
Parcs, terrains de jeux	4.927.465	1.383.963	6.311.428	1.550.444	264.940	4.496.044
Vaccination	142.293	—	142.293	944	242	141.107
Service de santé des ports mari- times	102.909	2.806	105.715	14.866	35.113	55.736
Cécité	808.237	9.082	817.319	36.780	2.200	778.339
Asiles d'aliénés	8.401.554	641.611	9.043.165	1.904.762	13.633	7.124.770
Faiblesse mentale	1.606.818	106.468	1.713.286	152.822	7.841	1.552.623
Egouts	5.371.610	5.135.775	10.507.385	629.196	825.261	9.052.928
Enlèvement des ordures méná- gères	6.877.358	368.076	7.245.434	504.265	24.694	6.716.475
Autres services de santé	802.417	210.534	1.012.951	174.483	16.762	821.706
Totaux	44.121.131	9.073.656	53.194.787	6.986.462	1.274.928	44.933.397

DÉPENSES SANITAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES 1930-31¹

1. Annual Report of Ministry of Health 1932-33.

4° LA VOIRIE

Les dépenses d'entretien des voies de communication, tant urbaines que rurales, se sont élevées en 1930-31 à £ 52 millions. Le service de la Voirie, étant avec celui du Logement, celui qui implique les plus fréquents recours à l'emprunt, il convient d'ajouter à la somme précitée £ 20 millions de dépenses de construction ou d'amélioration. Ce dernier chiffre apparaît fort élevé si l'on considère la densité et l'excellent aménagement du réseau routier anglais à l'heure actuelle. Mais il trouve son explication, voire son excuse, dans la coûteuse politique de travaux publics pratiqués par le Gouvernement depuis 1925 pour lutter contre le chômage.

L'administration des services de voirie est répartie entre plusieurs classes de collectivités. Les conseils de Comtés et de Bourgs-Comtés ont dans leurs attributions la construction et l'entretien de toutes les routes rurales et des routes urbaines classées. Les conseils de Bourgs et de Districts urbains restent compétents à l'égard des routes non classées de leurs circonscriptions. En effet, le réseau routier est divisé en routes classées (classe n° 1 et classe n° 2) et non classées, et cette distinction possède un double intérêt, quant à l'autorité compétente et quant au mode d'attribution des subventions de l'Etat. Ce classement, effectué par le pouvoir central, ne tient pas compte de la qualité des voies, mais uniquement de l'intensité et de la nature du trafic qui les anime. Ainsi se justifie, dans l'un ou l'autre cas, l'adoption d'un plus ou moins grand cadre de répartition des charges à l'intérieur du Comté ou du District; de même s'explique le dosage des subventions de l'Etat, qui sont d'autant plus élevées que le trafic à longue distance est plus actif.

C'est en matière de voirie que les subventions proportionnelles sont le plus répandues et qu'elles atteignent encore aujourd'hui les plus forts pourcentages.

Toutefois, le Local Government Act de 1929 a supprimé les subventions antérieures pour la généralité des voies urbaines et pour les voies rurales non classées. C'étaient, d'ailleurs, les moins importantes. Elles ont été remplacées par un versement forfaitaire du Road Fund à la General Exchequer Contribution, d'un montant de

£ 3.200.000. Les subventions restent en vigueur pour les routes classées des districts ruraux, et se montent à quelque £ 20.000.000 dont 12 pour l'entretien et 8 pour la construction. Le pourcentage est de 60 % des dépenses d'entretien des routes de la classe I, de 50 % des mêmes dépenses pour la classe II. Quant aux travaux de construction, l'Etat en acquitte une part qui varie entre 50 et 85 % de la dépense.

La participation financière de l'Etat aux dépenses de voirie assumées par les collectivités locales affecte, en outre, une forme particulière. Les fonds alloués aux autorités locales ne proviennent pas du Trésor et ne correspondent pas à des crédits budgétaires annuels. Ils sont issus d'une caisse spéciale, le « Road Fund », qui est pourvue de ressources autonomes et assume toutes les charges de l'Etat en ce qui concerne la voirie routière sans avoir à requérir une autorisation parlementaire périodique pour l'engagement de ces dépenses.

Le Road Fund a été institué en 1909; il est sous la dépendance du Ministère des Transports. Il est crédité depuis 1926 des 2/3 du produit des droits perçus par l'Etat sur les automobiles, le dernier 1/3 restant depuis lors acquis au Trésor. A l'aide de ces ressources, il règle les subventions proportionnelles allouées aux collectivités locales pour l'entretien et la construction des routes, ainsi que la part de la General Exchequer Contribution correspondant aux subventions de voirie supprimées. De plus, il contribue encore à la General Exchequer Contribution pour une somme annuelle de £ 3 millions, imputée sur les subventions additionnelles et supplémentaires consenties aux localités par l'Etat en 1929. Ses excédents de trésorerie sont, en fin d'année, transférés au Budget Général.

En dépit de cette dernière disposition, cette infraction à la règle d'unité budgétaire s'est révélée coûteuse pour les finances de l'Etat et, par contre-coup, pour les finances locales. L'élévation du tarif des impôts qui frappent la circulation des automobiles, et le développement considérable qu'a pris depuis la guerre ce mode de transport, ont largement accru le montant des recettes encaissées par le Road Fund. A tel point que ses ressources ne correspondent plus aux charges d'un entretien et d'une amélioration raisonnables du réseau routier. L'autonomie

de la Caisse devient ainsi une cause de gaspillage. Elle permet, sans aucune sanction parlementaire, le recours à l'emprunt des collectivités pour l'exécution de travaux coûteux, dont l'utilité apparaît souvent discutable.

5° LA POLICE

La police est confiée aux conseils des Comtés et Bourgs-Comtés; cependant, certains Bourgs, au delà d'un minimum de population fixé, peuvent obtenir l'autorisation de gérer un service de police autonome.

Les dépenses du service s'élevaient, en 1930-31 pour l'ensemble du pays, à £ 22 millions, dont £ 14 millions représentent les traitements et retraites du personnel, lesquels sont fixés par le pouvoir central (Home office) à un taux uniforme pour toutes les collectivités.

La participation financière de l'Etat aux charges du service s'établit suivant une proportion de 50 % des principales catégories de dépenses.

Si le fonctionnement de ce service public apparaît de prime abord fort coûteux, il faut, en revanche, constater sa parfaite organisation et reconnaître que la police anglaise a toujours été, à juste titre, prise en exemple par tous les grands pays.

6° LE LOGEMENT

La politique du logement, suivie avec continuité depuis la guerre par les pouvoirs publics, est inspirée par le souci d'améliorer à la fois l'hygiène publique et le sort des classes laborieuses. La rapidité du développement industriel de l'Angleterre avait occasionné une croissance démesurée des agglomérations urbaines, croissance qui s'était accomplie sans aucune surveillance des autorités, sans aucun plan d'ensemble, au gré des possibilités. Il en était résulté, pour beaucoup de grandes villes, une insalubrité dangereuse, la permanence de logements primitivement considérés comme provisoires; les habitations des quartiers populaires manquaient d'espace, d'air, et du plus élémentaire confort. Dans un but d'hygiène publique, la transformation de telles conditions d'habitation s'imposait; la tâche présentait des risques d'échec trop sérieux

et la nécessité de trop vastes immobilisations pour être abandonné à l'initiative privée; les pouvoirs publics se la réservèrent. Mais la construction de logements salubres et confortables n'intéressait que certaines classes de la population, les plus modestes, et plus particulièrement la classe ouvrière; aussi la nouvelle politique ne pouvait-elle manquer de se ressentir de préoccupations d'ordre social qui, sans cesse accrues au cours des lois successives, sont à l'heure actuelle prédominantes. Tout autant que de contribuer à la disparition de quelques « slums » dont l'existence est particulièrement tenace, il s'agit maintenant pour la collectivité de réduire les dépenses de logements des classes sociales les plus modestes. En France, la dénomination de cette politique, qui y est animée des mêmes motifs, bien que pratiquée sur une échelle plus modeste, est plus sincère. Alors que l'Anglais la désigne sous le terme de « Housing », le Français spécifie qu'elle vise les « Habitations à bon marché ».

Si l'hygiène publique est un besoin qui relève sans conteste de la politique locale, l'accroissement des moyens d'existence des classes laborieuses doit au contraire être à la charge de la collectivité nationale. Aussi, à mesure que la politique du logement s'oriente davantage dans ce sens, la responsabilité financière en incombe surtout à l'Etat. Les autorités locales sont toujours chargées de la gestion administrative du service, mais elles ne supportent plus, en définitive, qu'une faible part des dépenses. Pour l'année 1930-31, ces dépenses se sont élevées à £ 35 millions. Elles étaient couvertes à concurrence de £ 20 millions par les prestations diverses des usagers et de £ 12 millions par les subventions de l'Etat. £ 3 millions seulement restaient directement à la charge des collectivités locales.

Les dépenses engagées pour la construction d'habitations à bon marché peuvent être effectuées par les localités sous le bénéfice de plusieurs régimes légaux dont profitent également les sociétés immobilières relevant de l'initiative privée.

Le premier en date est réglementé par le Housing & Town Planning Act de 1919. L'autorité locale contribue aux dépenses de construction jusqu'à concurrence d'un montant égal au produit dans sa circonscription d'un impôt de 1 d. par £ 1 de valeur imposable; le solde des

dépenses est couvert par l'Etat. De 1919 à 1932, il a été construit par les autorités locales, sous ce régime, 650.000 maisons d'habitation destinées presque uniquement à la location. En 1921, l'application de la loi fut limitée à un nombre maximum de constructions, en raison des inégalités trop flagrantes de situation qu'elle occasionnait entre les diverses collectivités.

En 1923, un nouvel Housing Act fut voté par le Parlement, Act qui, ultérieurement modifié en 1926 et 1928, se résume par les dispositions suivantes : l'Echiquier accorde une subvention de £ 6 ou de £ 4 par an, pendant vingt ans, par maison construite, selon que la fin des travaux prend date avant le 1^{er} octobre 1927 ou avant le 1^{er} octobre 1929. Il a été construit près de 450.000 maisons sous ce régime dont l'application a pris fin à la dernière des deux dates citées. Les charges qui en résultent pour le Trésor disparaîtront donc définitivement en 1949.

Le Housing Act de 1924 institue un régime plus favorable encore pour les collectivités locales; la subvention dont le taux a été abaissé en 1926 et 1928, puis relevé en 1929, est demeuré depuis lors de £ 7.10 pendant quarante ans par maison construite. Elle est portée à £ 11 pendant la même période dans les paroisses rurales. Plus de 400.000 habitations avaient, en 1932, été édifiées sous le bénéfice de cette loi.

Enfin, une dernière loi, le Housing Act de 1930 s'applique à de plus vastes plans en vue de la disparition ou de l'aménagement des « slums ». Le critérium de calcul de la subvention n'est plus le nombre de maisons construites, mais le nombre de personnes déplacées; pour chacune de ces dernières le Trésor paye une annuité variant entre £ 2.5 et £ 3.10 pendant quarante ans. La collectivité doit au moins contribuer aux dépenses pour £ 3.15 par maison construite, pendant quarante ans.

Ces deux derniers régimes de subventions sont trop favorables à l'égard des collectivités locales. Aussi leurs applications se sont-elles multipliées au cours des dernières années. Si les dispositions qu'ils comportent sont maintenues, les charges financières qu'entraîne, surtout pour l'Etat, la politique actuelle du logement, ne manqueront pas de dépasser les limites raisonnables.

§ 4. — Les tentatives de réduction des dépenses locales depuis l'avènement de la crise.

La sagesse financière naît de l'adversité.

Après que les signes avant-coureurs d'une crise violente se furent manifestés dans les domaines économique et budgétaire, les défaillances multiples du crédit international, provoquèrent, en septembre 1931, la chute inévitable de la monnaie anglaise, réputée à juste titre comme la plus solide du monde. Ce fait inattendu, portant atteinte à une suprématie jadis indiscutée, mettant en jeu l'amour-propre national sur un point particulièrement sensible, éveilla l'attention de l'opinion sur les problèmes de l'heure. La politique des années passées, jugée responsable de la situation présente, fut livrée à une critique unanime. Et, munie d'un gouvernement neuf, appuyé de la nation entière, l'Angleterre entra dans la voie de la déflation.

L'étroite dépendance qui lie les finances nationales aux finances locales, rendait nécessaire l'application des mesures de restriction tant aux budgets locaux qu'au budget de l'Etat. D'autres considérations militaient d'ailleurs plus particulièrement en faveur d'une réduction des dépenses locales. Alors que le rendement des impôts menaçait de s'amoinvrir, le mécanisme de certaines lois assurait pour l'avenir un accroissement automatique des dépenses. Par ailleurs, le fait que la population tend à décroître, et que, dans un avenir plus ou moins éloigné, la proportion des vieillards, c'est-à-dire des individus à charge de la collectivité, s'élèvera probablement de façon sensible, intéresse particulièrement les budgets locaux, en grande partie consacrés à des charges sociales.

Mais la compression des dépenses locales ne pouvait s'accomplir qu'à l'aide d'efforts unanimes et convergents de la part d'autorités multiples et indépendantes. Aussi n'a-t-elle pas abouti à des résultats aussi tangibles que la réduction des dépenses de l'Etat, si ce n'est dans les domaines où le pouvoir central décide souverainement.

Suivant en cela une méthode fréquemment appliquée en Angleterre, le Gouvernement, après avoir procédé à quelques décisions parmi les plus urgentes, décisions dont le Parlement lui avait délégué le pouvoir, tint à prendre l'avis de Comités d'experts nommés pour la circonstance; ces Comités étaient composés de personnalités marquan-

tes, sans aucune attache avec la politique, dégagées de toute combinaison parlementaire et de tout souci électoral. C'étaient le Comité May, chargé de l'étude des dépenses de l'Etat, et le Comité Ray, pour les dépenses locales.

Le Comité Ray publiait son rapport en novembre 1932. Ce document, empreint d'une grande prudence financière et d'un vif désir de déflation, négligeait par contre trop de réalités politiques ou sociales pour pouvoir être mis à exécution. Certaines des mesures proposées avaient trait à des économies administratives, à la suppression d'abus coûteux nés du développement de l'esprit bureaucratique : l'opinion était unanime à y souscrire.

En revanche, nombre de propositions, parmi les plus importantes, tendaient véritablement à restreindre l'activité publique. Leur application eut signifié une très nette régression sur le chemin parcouru depuis la guerre dans le domaine social, ce en quoi elle se fut vivement opposée aux résistances d'une opinion profondément attachée à l'idéal démocratique.

Quelles sont les principales réformes préconisées par le Comité? En tête de son rapport, il énonce deux recommandations parfaitement judicieuses, mais plus encore dans le but d'endiguer le flot des nouvelles dépenses que dans celui de réaliser des économies véritables. L'une conseille l'abandon des subventions proportionnelles, véritable stimulant à la dépense. L'autre est exprimée dans ces termes : « Depuis la guerre une législation sans cesse « en mouvement a donné aux autorités locales de nouveaux pouvoirs et leur a imposé de nouvelles obligations; il faudrait maintenant procéder à une halte dans « le vote des lois qui entraînent les collectivités à de nouvelles dépenses; les autorités locales ont déjà plus que « suffisamment à faire pour mener à bien, par une organisation plus perfectionnée, les nombreuses tâches qui « leur ont été récemment assignées. »

Voici, maintenant, les principaux aménagements suggérés par le Comité quant au fonctionnement des différents services locaux :

C'est surtout dans le domaine de l'enseignement que le Comité fait preuve d'un très net esprit réactionnaire. Quelques-unes des réformes qu'il propose sont justifiées, comme la fermeture d'écoles peu fréquentées, la réduction des subventions, des traitements du personnel. Quant à

augmenter le nombre moyen d'élèves par classe, à retarder l'âge de la scolarité, à accroître le tarif des droits perçus lorsque la famille de l'élève est pourvue de ressources suffisantes, il n'en pourrait résulter qu'une diminution du nombre des enfants instruits, qu'un affaiblissement de la valeur moyenne de l'enseignement, sans tenir compte de l'inévitable mise à pied d'un grand nombre d'instituteurs.

En matière de logement, le Comité ne suggère rien de moins que l'arrêt brutal de la politique des habitations à bon marché et le retour au laisser-faire. Il reconnaît que de nombreuses agglomérations sont encore insuffisamment pourvues d'habitations saines, de loyer abordable, mais il pense que l'industrie privée suffira à combler cette lacune. Cet espoir apparaît fort optimiste; il semble au contraire que les entrepreneurs n'aient guère chance, en dépit de la baisse des prix, d'établir des loyers assez bas pour trouver preneur et que, dans la crainte d'un échec, ils ne risquent pas l'immobilisation des capitaux suffisants pour faire face à de vastes plans de construction. L'abaissement du tarif des subventions semble seul susceptible, tout en maintenant l'intervention nécessaire de l'Etat, de mettre obstacle à l'exécution de programmes dépassant les besoins véritables.

Les travaux de voirie, autres que ceux destinés à assurer l'entretien du réseau routier, seraient volontiers suspendus par le Comité. Mais, ici, intervient la crise économique, accompagnée d'une recrudescence de chômage à laquelle force est bien à l'Etat de remédier par la continuation, sinon l'intensification, des travaux publics.

Le Comité apparaît mieux inspiré lorsqu'il recommande une plus stricte administration des services de santé publique, une admission plus sévère des malades dans les hôpitaux, un faste moins grand dans les travaux d'urbanisme. Mais les dépenses issues de ces abus ne peuvent être évitées par une loi ou un simple décret; leur disparition supposerait une transformation radicale des pratiques administratives qui, à la supposer réalisable, ne peut être qu'une œuvre de longue haleine.

En matière d'assistance, le Comité réclame instamment le transfert de l'assistance-chômage à la charge de l'Etat, et, en tout état de cause, l'attribution des pouvoirs de décision à des autorités plus indépendantes. Si le chô-

mage tend à devenir, comme on pourrait le croire, une tare permanente de l'économie anglaise, il est évident que les localités ne peuvent faire face plus longtemps aux situations onéreuses et par trop inégales que leur procure le financement de l'assistance-chômage. Quelque nécessaire qu'apparaisse cette mesure, aucune économie véritable n'en résulterait d'ailleurs pour l'ensemble de la collectivité nationale.

Enfin, du point de vue de l'administration financière, le Comité souhaiterait de voir soumettre au Parlement les prévisions budgétaires et les comptes locaux. Mais les traditions du Self-Government n'ont pas encore perdu leurs droits et l'indépendance financière est aux autorités locales la plus précieuse de toutes les libertés.

Si l'étude rapide des mesures proposées par le Comité Ray présente quelque intérêt, ce n'est pas en raison de l'application qu'elles ont reçues depuis lors. Bien au contraire, cet examen révèle la vanité de tout projet de déflation massive des dépenses des collectivités locales. Et pourtant la composition du Comité était garante de la parfaite indépendance et de l'impartialité de ses membres.

En présence de graves difficultés financières, monétaires et économiques, l'opinion publique avait soudain pris conscience de l'importance des dépenses locales. Dans l'ignorance de l'emploi de ces sommes, elle s'était orientée vers la réduction brutale et massive de ces charges. Mais, une fois le problème examiné de plus près, elle s'est aperçue que l'administration locale rendait à la nation d'innombrables services, que le gaspillage n'était pas aussi scandaleux qu'on l'avait cru, enfin qu'il y avait moins à retrancher des budgets locaux que du budget de l'Etat, si toutefois on voulait éviter l'adoption d'une politique franchement réactionnaire.

Aussi les résultats de la politique de déflation ne se sont-ils manifestés dans le domaine des finances locales que fort timidement.

En fait, la réduction des dépenses ne s'est guère effectuée que sous l'initiative ou sous la pression du pouvoir central. Par la diminution des traitements de certains agents locaux, par la réduction de certaines subventions, par le refus d'autorisation d'emprunts, le pouvoir central

a rendu soit automatique, soit inévitable la déflation, toute relative d'ailleurs, des budgets locaux.

Cependant l'Etat n'a pas rompu les engagements contractés à l'égard des collectivités lors de la réforme de 1929, les subventions forfaitaires globales n'ayant pas été modifiées. L'allègement de ces contributions eût, en effet, fort probablement annihilé les bienfaits des dégrèvements fiscaux, le pouvoir central ne disposant pas d'armes assez puissantes pour contraindre les localités à réduire d'elles-mêmes leurs charges.

Dès la fin de 1931, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le National Economy Act, septembre 1931, le Gouvernement réduit les traitements des fonctionnaires locaux, traitements dont la loi lui réserve la fixation. C'est ainsi que les agents du corps enseignant voient leurs émoluments réduits de 10 %, les fonctionnaires de la police locale de 5 %. Les subventions afférentes à ces dépenses sont, naturellement, diminuées d'autant.

D'autres subventions subissent également des réductions sensibles, principalement en matière d'enseignement. L'Etat ne rembourse plus aux collectivités que 50 au lieu de 60 % du traitement des instituteurs; il est vrai qu'en revanche la subvention accordée par enfant instruit est portée de 36 à 45 shillings par an.

Mesure plus rigoureuse est, pour l'enseignement secondaire, la suppression du minimum de subvention, antérieurement fixé à 50 % de la dépense totale.

Enfin, le Gouvernement adresse aux autorités locales, dans le courant de septembre 1931, une circulaire les exhortant à la réduction des dépenses, réduction considérée par le pouvoir central comme urgente et indispensable, mais qui doit éviter de se traduire par une amputation massive de tous les services indépendamment de leur nature et de leur utilité. Cette circulaire recommande l'examen détaillé, par les Comités de Finances locaux, de l'ensemble des dépenses de chaque collectivité, en considérant plus particulièrement le rendement du service en rapport des dépenses engagées, les économies pouvant être réalisées dans le fonctionnement de l'administration, l'urgence plus ou moins grande du développement actuel de certains services, les effets de certains travaux sur la résorption du chômage. Elle engage les autorités à demander à tous les agents qu'elles emploient de consentir cer-

tains sacrifices nécessaires sur leurs émoluments; à cet égard, le Gouvernement n'impose cependant aucune mesure uniforme, l'échelle des rémunérations et le travail fourni variant considérablement d'un lieu à un autre.

L'année 1932 n'a vu intervenir aucune nouvelle mesure légale ou réglementaire. Mais elle marque, par ses résultats, le point culminant de la politique de restriction des dépenses publiques issue de la crise financière de 1931.

C'est au cours de 1932 que les autorités locales sont parvenues à réaliser sur leurs budgets quelques économies administratives et que le pouvoir central a sanctionné avec le plus de rigueur les demandes d'emprunts qui lui étaient adressées. Voici les chiffres correspondant aux emprunts contractés par les collectivités locales pour l'exécution de travaux publics, ils sont significatifs :

1930-31	£	47.000.000
1931-32		34.400.000
1932-33		20.000.000

Quant au montant global des dépenses pour l'année, les longs délais de parution des statistiques officielles ne permettent pas d'en avoir la connaissance exacte, mais on peut l'évaluer aux alentours de £ 400 millions (à l'exclusion des dépenses couvertes par l'emprunt), alors que les chiffres de 1930-31 et 1931-32 étaient respectivement 432 et 428 millions. Si l'on tient compte de l'abaissement du niveau des prix qui s'est produit au cours de l'année 1932, on constate que les efforts de déflation réelle ont été presque entièrement compensés par la progression inévitable et automatique de certaines catégories de dépenses.

Les autorités locales, en dépit du revirement d'opinion, étaient pour la plupart restées aux mains du parti travailliste. Fortes de certains arguments dont le succès devait rapidement gagner les masses populaires et les pouvoirs publics eux-mêmes, elles avaient le plus souvent adopté une attitude passive devant les exhortations du pouvoir central.

Il y a deux catégories d'économies en matière de dépenses publiques : d'une part, les économies raisonnables, telles que la répression des abus, qui sont justifiées, même en dehors de toute période de difficultés financiè-

res; d'autre part, les économies coûteuses, dont les effets sur l'économie en général ou sur une branche particulière de l'activité nationale desservent indirectement les finances publiques. L'ajournement de certains travaux de voirie peut susciter dans l'avenir des dépenses de réfection beaucoup plus fortes. Le ralentissement des travaux publics en période de dépression, accroît le nombre des chômeurs, diminuant à la fois le pouvoir d'achat, la consommation et la production du pays. La réduction des traitements publics porte atteinte aux facultés de consommation de toute une classe sociale. Lorsque le courant des échanges est anormalement ralenti, il appartient, au contraire, aux pouvoirs publics d'en stimuler l'activité en fournissant à l'aide de nouvelles dépenses, couvertes au besoin par l'emprunt, un pouvoir d'achat supplémentaire à la masse des consommateurs.

Soutenue par d'éminents économistes, cette théorie connaissait un succès grandissant à mesure que la crise se prolongeait. A tel point qu'un revirement de la politique gouvernementale peut être constaté dès la fin de 1932. Un « Town & Country Planning Act » donne à cette époque de nouveaux pouvoirs aux autorités locales en matière de travaux publics; d'autre part, le Gouvernement, encouragé par une opinion publique à nouveau transformée, engage les collectivités à entreprendre de vastes programmes de travaux pour parvenir à la disparition définitive des « Slums ». Mais une fois de plus les autorités locales n'ont pu réaliser un complet accord de vues avec le pouvoir central. Elles n'avaient pas consenti à réduire brutalement leurs dépenses, mais elles repoussent également de trop vastes programmes d'action, de peur d'accroître considérablement les charges fiscales de leurs contribuables. Quoi qu'il en soit, on peut affirmer sans risque d'erreur que la réduction des dépenses locales entreprises en 1931 et 1932 a échoué, victime d'une opposition d'intérêts entre la collectivité nationale et les collectivités locales, et qu'un changement de la politique financière du Gouvernement a masqué cet échec.

Cette opposition d'intérêts montre, une fois de plus, à quelles impasses peut conduire une trop grande indépendance des autorités locales, lorsque celles-ci comptent dans leurs attributions quelques-uns des services publics essentiels.

CHAPITRE VII

LE CONTROLE DES FINANCES LOCALES

Quelles que soient l'indépendance et l'initiative dont peuvent jouir dans un Etat les autorités locales, le souci d'assurer la bonne marche des services publics et une certaine uniformité de leur développement, sur tout le territoire, incite le pouvoir central à excercer son contrôle sur l'administration locale. Dans le domaine financier, ce contrôle répond même à une nécessité absolue. Les autorités locales ne sont, en définitive, que des démembrements de la puissance publique et les erreurs financières qu'elles sont susceptibles de commettre ne manqueraient pas, le cas échéant, de rejaillir sur les pouvoirs centraux et d'affaiblir, à la longue, le prestige et l'autorité de l'Etat. Sans compter que par l'effet d'une solidarité qui ne se manifeste guère qu'unilatéralement, l'Etat ne pourrait éviter d'apporter son concours financier à toute collectivité qu'une politique imprudente aurait acculée à la faillite. D'ailleurs, sans mettre en doute la compétence et l'honorabilité des autorités locales, force est de reconnaître qu'en raison de la faible étendue territoriale de leur champ d'action, elles ne possèdent pas toujours l'indépendance désirable à l'égard d'électeurs plus soucieux de leurs intérêts propres que conscients de l'intérêt général. A ces divers motifs s'ajoute en Angleterre une considération particulière : étant donnée l'importance des ressources que l'Etat s'est engagé à fournir aux collectivités pour subvenir à certaines catégories de dépenses, les autorités locales sont naturellement portées à accroître le montant de ces dépenses dont une part seulement reste à la charge de la collectivité qu'elles représentent.

Aussi bien les traditions du Self-Government n'ont-elles jamais mis obstacle à l'exercice par le pouvoir central d'un contrôle sur les finances locales.

Ce contrôle s'exerce de trois façons distinctes. Il existe tout d'abord quelques restrictions apportées par la loi aux pouvoirs fiscaux des autorités locales, ainsi qu'un mécanisme d'autorisation administrative ou parlementaire des emprunts locaux. C'est la limitation par le pouvoir central des ressources des collectivités locales.

La réglementation des subventions de l'Etat, pourvues d'une affectation spéciale et dont l'emploi des sommes peut être vérifié par l'autorité centrale, assure la surveillance de certaines dépenses locales.

Ces deux formes du contrôle financier ont été étudiées plus haut à propos des éléments respectifs qu'elles concernent. Reste la troisième forme, la plus directe, qui constitue spécialement l'objet de ce chapitre : c'est la tenue d'une comptabilité par les autorités locales et le contrôle de cette comptabilité par les agents du pouvoir central. Par ce moyen, l'autorité centrale possède une vue d'ensemble sur la politique financière des localités; elle peut à la fois vérifier la conformité des dépenses avec les lois et règlements en vigueur, et mettre un frein à l'engagement de certaines dépenses excessives. Ce contrôle doit être d'autant plus sévèrement exercé qu'il ne s'accompagne pas de l'approbation préalable des budgets locaux.

La loi impose à toutes les autorités locales la tenue d'une comptabilité de leurs opérations financières et la publication en fin d'année des résultats de cette comptabilité.

Malheureusement, le Gouvernement n'a guère usé des pouvoirs de réglementation que lui conférait à cet égard le District Auditors Act de 1879; il en est résulté un manque d'uniformité complet dans la tenue des comptes locaux. Certains sont établis en partie double, d'autres en partie simple; certaines collectivités ont adopté le principe de l'exercice, d'autres celui de la gestion. Un seul point commun : les dates extrêmes de l'année financière qui s'étend, comme pour les comptes de l'Etat, du 1^{er} avril au 31 mars.

En général, la comptabilité d'exercice est tenue par les collectivités importantes : Bourgs, Districts urbains les plus peuplés, et toutes les collectivités assumant la gestion

d'entreprises commerciales ou industrielles. L'exercice tend d'ailleurs à remplacer fréquemment la gestion, qui demeure pratiquée par les Paroisses et bon nombre de Districts.

Un compte spécial est tenu pour chaque catégorie de recettes ou de dépenses afférentes à un service déterminé, lorsque la loi le prévoit, et pour chaque entreprise commerciale, dont il est nécessaire de pouvoir dégager nettement les résultats d'exploitation. Il existe aussi des comptes relatifs aux impôts, aux subventions de l'Etat, aux subventions d'autre provenance, à la dette, aux charges de la dette, aux fonds d'amortissement, et aux principaux services générateurs de dépenses.

A la fin de l'année, chaque comptable dresse un état de la situation financière qu'il adresse au Ministre de la Santé Publique, et dont une copie est portée à la connaissance des contribuables. Ici encore, une grande variété de forme se manifeste dans la présentation de ces états dénommés « Annual Abstracts ». C'est pourquoi l'élaboration de statistiques par l'autorité centrale est fort délicate et exige un assez long délai.

En dépit de cette multiplicité des méthodes comptables, on peut résumer comme suit la forme la plus habituelle des « Annual Abstracts ».

Au cours d'une introduction, les principales caractéristiques de la gestion financière au cours de l'année écoulée et de la situation qui en résulte sont dégagées. Elles s'accompagnent des rapports de l'inspecteur ayant exercé le contrôle réglementaire.

Chaque compte est ensuite présenté séparément se subdivisant lui-même en une section ordinaire (Revenue Account) et une section extraordinaire (Capital Account), cette dernière étant afférente aux sommes représentatives d'un capital.

Une balance générale récapitule et totalise les soldes de chaque compte.

Enfin un chapitre consacré à la dette comprend le relevé des emprunts émis et remboursés au cours de l'année, les mesures envisagées pour l'amortissement à venir, la proportion des émissions aux autorisations, la composition des fonds d'amortissement, le solde restant à rembourser.

L'établissement de ce document est surtout un aspect particulier de la tenue des comptes ainsi qu'une occasion de rendre compte aux administrés de la gestion financière au cours de l'année écoulée.

Quant au contrôle de l'autorité centrale, il s'exerce principalement par l'intermédiaire d'une inspection périodique des comptes des collectivités locales. Il n'en a pas toujours été ainsi et le système actuel est né d'une loi de 1879, d'ailleurs maintes fois modifiée depuis lors.

Ce n'est en effet qu'à mesure que les attributions des localités, et par suite, leurs charges financières s'étendaient, que la nécessité d'un contrôle sévère s'est fait sentir.

Avant le ^{xix}^e siècle, aucune forme de surveillance n'apparaît. C'est d'abord le pouvoir judiciaire qui est chargé d'assurer, par délégation, l'exercice du contrôle. En 1831, les contribuables viennent y prendre part. Puis, en 1844, tout pouvoir est retiré en cette matière à la justice, et la nomination des contrôleurs est réservée aux autorités locales elles-mêmes ou à certains Comités représentant plusieurs d'entre elles. Enfin, en 1879, le District Auditors Act applique aux comptes des districts les principales dispositions du système actuel de contrôle. Le Local Government Board, département du pouvoir central alors compétent en matière d'administration locale, nomme les inspecteurs; mais le rôle de ces agents n'exclut pas toute collaboration des contribuables. Par les Local Government Acts de 1888 et 1894, ce système, qui conserve aujourd'hui encore le nom de « District Audit » est successivement étendu à la majorité des collectivités locales. Certaines de ses modalités ont été aménagées depuis, notamment par l'Audit (Local Authorities) Act de 1927 et l'Audit (Local Authorities) Order de 1928.

A l'heure actuelle, le District Audit ne s'applique pas encore aux comptes de toutes les autorités locales. Les Bourgs municipaux, notamment, jaloux de leurs prérogatives autonomes, ne subissent, à l'exception des Bourgs métropolitains, le contrôle du pouvoir central que sur certains comptes particulièrement essentiels ou plus facilement sujets aux irrégularités : comptes d'impôts, d'instruction publique, de logement, d'assistance publique.

D'autres collectivités, moins importantes, sont égale-

ment exemptes de contrôle : les Burial Boards, Drainage Boards, Harbour Authorities. En dépit de ces quelques exceptions, la grande majorité des autorités locales, sinon les plus importantes, est donc intégralement soumise au District Audit : Conseils de Comtés, de Districts, de Paroisses, Conseils du Comté et des Bourgs de Londres, Comités d'assiette, autorités compétentes en matière d'électricité, autorités sanitaires des ports, Commissions des établissements d'assistance ou d'hygiène.

Les agents chargés par le pouvoir central d'inspecter les comptes locaux sont les « District Auditors ». Ils sont nommés par le Ministre de la Santé Publique; ils peuvent être choisis parmi les avoués, les avocats, les membres de l'Institute of Chartered Accountants, de la Society of Incorporated Accountants & Auditors, de l'Institute of Municipal Treasurers & Accountants, ou les fonctionnaires du Ministère. Il n'y a pas, en Angleterre, de cloison étanche entre la comptabilité publique et la comptabilité privée. Le comptable privé, le Chartered Accountant, par exemple, doit satisfaire à de sévères conditions de recrutement; il est en revanche pourvu d'un titre officiel, sorte de garantie de l'Etat, qui lui permet ensuite d'être appelé à remplir certaines fonctions publiques.

Le pays est divisé en 5 régions de contrôle, à la tête de chacune desquelles est un agent supérieur, « Inspector of Audits ». La région groupe un certain nombre de circriptions, dont les limites coïncident le plus souvent avec celles du Comté; dans chacune de ces circonscriptions, un « Auditor », auquel sont éventuellement adjoints un ou plusieurs « Assistants », est chargé de contrôler les comptes des autorités locales. La rémunération des « District Auditors » est acquittée par l'Etat, mais les collectivités y contribuent pour partie.

Le contrôle est périodique, annuel pour certaines collectivités, semestriel pour d'autres, et s'exerce dans le mois qui suit la clôture des comptes. En plus de l'inspection annuelle ou semestrielle, le Ministre est libre, lorsqu'il le juge nécessaire, d'ordonner une vérification extraordinaire des comptes d'une localité.

Le contrôle a pour double objet de vérifier la régularité des comptes et celle des opérations. Ainsi le contrôleur s'assure, d'une part, que toutes les recettes encaissées

ont bien été portées en compte et que toutes les dépenses comptabilisées ont été effectivement déboursées. Il vérifie, d'autre part, la conformité aux lois et règlements des charges réellement contractées. Ces deux fonctions du contrôleur s'appellent évidemment l'une l'autre, mais la seconde, moins objective, exige une compétence plus étendue; les décisions qu'elle suscite sont plus souvent sujettes à critique et les recours qu'elles provoquent plus fréquents.

Les administrés, étant admis à participer à l'exercice du contrôle, sont en droit de consulter les comptes avant ou pendant la venue du contrôleur, car c'est ce dernier qui doit prendre une décision à l'égard de toutes les réclamations émises. Mais les qualités requises des particuliers pour exercer leur droit sont plus ou moins étendues selon les cas. L'examen des comptes est ouvert tantôt à toute personne intéressée, tantôt aux électeurs locaux, tantôt aux seuls contribuables locaux.

Lors de sa venue, le District Auditor reçoit les réclamations des administrés et prend connaissance des comptes. Il a le droit de convoquer toute personne intéressée et de demander communication de tous documents pouvant faciliter ses recherches. L'examen des comptes et les irrégularités qui y sont éventuellement décelées donnent évidemment lieu à la rédaction d'un rapport par le contrôleur, rapport adressé au Ministère et à l'autorité locale intéressée, et porté à la connaissance du public. Mais là ne se borne pas le rôle du Contrôleur. Il est armé d'un pouvoir de décision qui confère même à sa fonction un certain caractère juridictionnel. Non seulement il peut rectifier de lui-même certaines erreurs et statuer sur les réclamations des particuliers, mais il est encore en droit de mettre à la charge du fonctionnaire ou de l'autorité responsable les sommes correspondant aux articles des comptes qu'il désapprouve. Ainsi le conseil de la collectivité peut être condamné à acquitter le montant de dépenses illégales, le comptable à régler de ses deniers propres une moins-value de recettes due à sa négligence. On comprend que de tels pouvoirs ne soient conférés qu'à des agents présentant toute garantie de compétence, d'indépendance et de parfaite probité. Des décisions aussi graves ne sont, forcément, prises que rarement, mais les chiffres ci-des-

sous prouvent que cette disposition de la loi ne reste cependant pas lettre morte : Pendant l'année 1932-33, une somme totale de £ 10.041 afférant à 246 cas différents a été mise à la charge de comptables ou de conseils locaux par les District Auditors. Ces sommes sont recouvrées dans les 14 jours de la décision du contrôleur par les soins du Trésorier et en vertu d'un titre exécutoire délivré d'office par le juge de paix. Néanmoins l'appel interjeté contre la décision dans les délais réglementaires suspend le recouvrement.

Quelles que soient les garanties offertes par les contrôleurs, une erreur de leur part reste possible et il eut été injuste d'interdire aux victimes de leurs décisions toute voie de recours; aussi la loi réglemente-t-elle la procédure en cette matière. Le droit d'appel est dévolu à tous ceux auxquels la décision du contrôleur porte préjudice, fonctionnaires ou autorités faisant l'objet de condamnations pécuniaires, administrés ayant vu rejeter leurs réclamations. S'il s'agit d'une somme inférieure à £ 500, l'appelant dispose du choix entre deux voies de recours s'excluant d'ailleurs l'une l'autre : la première hiérarchique devant le Ministre de la Santé Publique, la seconde judiciaire devant la Haute-Cour. Si la somme litigieuse dépasse £ 500, la Haute-Cour seule reste compétente. Cependant, dans ce dernier cas, et si la Cour approuve définitivement la décision du Contrôleur, la personne condamnée peut tenter d'obtenir du Ministre la remise gracieuse de tout ou partie des sommes mises à sa charge.

Le mécanisme de ce contrôle, comme il a été dit plus haut, ne s'applique qu'à une partie restreinte de la comptabilité des Bourgs; l'ensemble des comptes de ces collectivités n'est vérifié que par des agents locaux, les « Borough Auditors », qui ne dépendent en rien du pouvoir central; la loi, en l'espèce le Municipal Corporation Act de 1882, fixe néanmoins leur statut. Il existe trois Contrôleurs par Bourg; l'un est nommé par le Maire, parmi les membres du Conseil, les deux autres par les électeurs. Ces deux derniers doivent satisfaire aux conditions d'éligibilité des membres du Conseil, mais peuvent être choisis en dehors de celui-ci. Les fonctions de contrôleur ne peuvent évidemment être cumulées avec celles de secrétaire ou de trésorier de la municipalité. Les pouvoirs dont disposent

ces « Borough Auditors » sont beaucoup plus limités que ceux des « District Auditors ». Lorsqu'ils mettent à découvert certaines erreurs ou irrégularités, ils ne peuvent que renvoyer à l'examen du Conseil les sommes en question, sans en attribuer la responsabilité à qui que ce soit, ni rectifier d'eux-mêmes les articles correspondants de la comptabilité.

Ce mode de contrôle prête à de nombreuses critiques. Il pêche par la base en ce sens que tous ses inconvénients proviennent d'un procédé de nomination défectueux des contrôleurs. Les électeurs municipaux n'ont aucun titre à la désignation d'agents de contrôle financier, soit en raison de leur désintéressement habituel à l'égard de cette fonction, soit en raison de leur incapacité à choisir des personnes compétentes. La soumission des contrôleurs à une autorité administrative quelconque fait ici complètement défaut. En conséquence ils ne peuvent se prévaloir d'aucune autorité réelle sur les agents qu'ils contrôlent et, en fait, la loi ne leur accorde qu'un pouvoir dépourvu de toute efficacité. Lorsque le Conseil est contraint de prendre une nouvelle décision à l'égard d'une dépense que le contrôleur a désapprouvée, rien ne l'incite en général à réformer son avis antérieur. Quant à déceler les irrégularités de gestion du Trésorier, cette tâche est rendue difficile du fait que le Trésorier municipal est la plupart du temps, un des banquiers de la ville.

Les heureux résultats donnés par le système du « District Audit », par l'efficace collaboration du pouvoir central et du public, collaboration qu'il adopte comme principe directeur, font apparaître encore plus regrettable les défaillances du contrôle des finances municipales. Certes le « District Audit » n'est jamais qu'un contrôle *a posteriori*, mais c'est là le seul que puisse exercer intégralement le pouvoir central à l'égard de l'administration locale sans priver les collectivités de toute leur indépendance primitive.

Aussi bien est-il permis de déplorer que, dans le projet de loi déposé au Parlement l'an dernier, le Gouvernement n'ait pas osé étendre d'office le système du « District Audit » à tous les Bourgs et qu'il se soit contenté d'en proposer l'application à celles des municipalités qui en décideront ainsi sur le vote de leurs Conseils.

CHAPITRE VIII

LES FINANCES LONDONIENNES

§ 1. — Organisation administrative de la ville de Londres.

Considérant à la fois l'immense étendue de l'agglomération londonienne, le chiffre de sa population et l'importance des vastes attributions du Gouvernement local en Angleterre, on en déduit aisément qu'aucune autre ville au monde ne possède une activité municipale aussi intense.

Par ailleurs, cette activité se distingue par quelques traits particuliers de celle des autres cités anglaises. Aussi, à ce double titre, la ville de Londres mérite-t-elle, à la fin de cette étude, une attention spéciale.

Administrativement parlant, la ville de Londres est loin de comprendre la totalité de l'agglomération urbaine qu'elle constitue. Elle ne s'étend qu'au Comté de Londres, d'une superficie d'environ 300 km² et d'une population de 4.500.000 habitants. De nombreux faubourgs, groupant environ 2.500.000 âmes, sont rattachés aux Comtés voisins, Essex, Middlesex, Surrey et Kent. Le Comté de Londres comprend 29 subdivisions qui sont la Cité de Londres et les 28 Bourgs métropolitains. Les organes administratifs qui se partagent le gouvernement de la ville sont : la Corporation de la Cité (City corporation), les 28 Conseils de Bourgs (Metropolitan Borough Councils), et le Conseil de Comté (London County Council). La Cité, située au centre de la ville, sur l'emplacement de la bourgade primitive d'où est née la capitale anglaise, est une circonscription sans correspondant en Grande-Bretagne. Les règles de fonctionnement de son administration se rappro-

chent d'ailleurs beaucoup de celles des Bourgs métropolitains; cependant la Cité a conservé certains privilèges traditionnels, son lord-maire, sa police, ses tribunaux. Le lord-maire et certains fonctionnaires sont élus par les « Liverymen », au nombre d'environ 10.000. Ces électeurs sont les héritiers des droits des Corporations, fort anciennes Associations d'un but amical et social plus que professionnel; leur nombre est strictement limité et leurs droits se transmettent par voie de cession à titre onéreux. Le lord-maire possède, comme représentant de la Cité, capitale et fondement même de tout l'Empire britannique, de nombreuses attributions, d'ailleurs pour la plupart de caractère honorifique. Quant aux conseillers et aux aldermen, ils sont désignés suivant les mêmes règles que dans les Bourgs métropolitains et remplissent des fonctions équivalentes.

Chaque Bourg métropolitain est administré par un Conseil composé de conseillers, d'aldermen, et d'un maire élu par les membres du Conseil, dont le nombre total ne doit pas dépasser 71. Les aldermen sont élus pour 6 ans, et renouvelables par moitié tous les 3 ans. Les conseillers sont élus en bloc tous les 3 ans.

Les attributions du Metropolitan Borough Council sont intermédiaires entre celles du Borough Council et du County Borough Council. Le Conseil est compétent pour tout ce qui concerne la santé publique et la voirie. Il peut gérer des entreprises commerciales, mettre à exécution des plans d'habitation à bon marché. Il ne détient pas le pouvoir en matière d'enseignement; certaines attributions seulement lui sont dévolues dans ce domaine, comme la nomination des directeurs d'écoles.

Enfin, le Conseil vote, assied, et perçoit les impôts locaux, étant « Rating Authority » pour la circonscription. Les changements d'attribution opérés par le Rating et Valuation Act de 1925 ne se sont pas appliqués à la Métropole, qui possédait depuis longtemps déjà un système approprié.

En plus de ses attributions normales, le Conseil peut se voir déléguer par décision du Ministre de la Santé Publique, certains pouvoirs rentrant dans les fonctions du London County Council.

Le Comté de Londres fut créé en même temps que les autres Comtés administratifs, par le Local Government Act de 1888. Le Conseil du Comté comprend 124 conseillers et 20 aldermen, respectivement élus pour 3 et 6 ans dans le cadre de circonscriptions coïncidant avec celles des élections législatives. Le Président et le Vice-Président du Conseil sont nommés par les membres.

Le Conseil contrôle l'action des Bourgs métropolitains en matière de santé publique, coordonne l'exécution des programmes de construction d'habitations, dirige les travaux d'aménagement des grandes voies urbaines. Il est chargé du service d'incendie, de l'entretien des parcs, des asiles, de certains hôpitaux. Il est autorité locale en matière d'enseignement et d'assistance pour toute l'étendue du Comté. En revanche, il est privé d'une des attributions coutumières du Conseil de Comté : la Police. Le Home Office s'est, en effet, réservé l'administration de ce service dans la capitale, en raison de l'importance que présente pour la nation entière la sécurité de la métropole et de la difficulté d'assurer la surveillance d'une ville comme Londres; les dépenses restent néanmoins à la charge de la ville. Seule, la Cité reste indépendante à cet égard et possède sa police propre.

Sous certains rapports, la ville de Londres est encore soumise à l'autorité d'organismes particuliers, comme les Metropolitan Police Commissioners, le Metropolitan Water Board, et le Port of London Authority.

Le Metropolitan Water Board a été créé en 1902 dans le but de monopoliser les entreprises privées et publiques de distribution d'eau à Londres et dans la proche banlieue. Le Conseil d'administration comprend 68 membres nommés par les diverses autorités locales intéressées. Sa constitution représente un louable effort de centralisation pour l'exécution de travaux considérables et coûteux, sur lesquels est ainsi réalisée une appréciable économie.

Le Port of London Authority assure le fonctionnement des docks de Londres. Cet organe se compose de deux délégués du London County Council et de deux autres membres choisis par les premiers. Il a le pouvoir de lever des taxes sur l'embarquement ou le débarquement des marchandises, taxes dont le produit lui permet de subvenir à ses besoins.

§ 2. — Organisation financière du Comté de Londres.

Les rapports des autorités financières locales entre elles, de ces autorités et du pouvoir central, le rôle de chacun de ces organes diffèrent un peu dans le Comté de Londres de ce qu'ils sont dans les autres circonscriptions de même rang.

Une importance toute particulière est allouée dans le sein du London County Council, au Comité de Finances qui en est issu. A l'origine, cette importance pouvait être qualifiée de prépondérante, le Comité disposant d'un veto absolu sur toute dépense votée par le Conseil. Des difficultés incessantes et sans issue naissaient de cette situation qui dut être modifiée. Il fallait que le Comité représentant par définition la compétence, donnât un avis éclairé sur les projets de dépenses du Conseil, mais que celui-ci représentant la politique, restât en dernier ressort, souverain maître de ces décisions.

Au début du siècle présent, une nouvelle procédure budgétaire fut instaurée, qui répondait à ces préoccupations.

Chacun des Comités exécutifs établit un projet de budget pour le service qu'il gère. Ces prévisions sont examinées et rapportées par le Comité de finances, puis votées en dernier lieu par le Conseil après discussion du rapport du Comité. Dans ce rapport, les prévisions des Comités dépensiers sont soumises au Conseil sous leur aspect initial, et le Comité de finances ne peut présenter ses objections que sous forme d'amendements.

Le Comité conserve un pouvoir plus étendu à l'égard des crédits additionnels et des virements d'un chapitre à un autre du budget en cours d'exécution. Son autorisation est toujours nécessaire pour la validité d'un virement, elle est exigée pour sanctionner le vote par le Conseil de crédits additionnels dépassant £ 500.

L'exécution du budget est théoriquement aux mains du Comité de finances, puisque lui seul est en droit de tirer des chèques de paiement pour le compte de la collectivité. Mais, en fait, le seul contrôle qu'il se borne à exercer sur les demandes de paiements que lui adressent les Comités dépensiers est de vérifier que ces demandes proviennent du Comité compétent et qu'elles portent les si-

gnatures requises.

Depuis l'origine de son fonctionnement, le Comité de finances a toujours joué un rôle modérateur à l'égard des tendances dépensières du Conseil. Bien que moins puissamment armé depuis le début du siècle, il a réussi par l'action tenace et l'influence de certains membres éminents, à ralentir le rythme d'accroissement des dépenses, qui était avant guerre devenu fort inquiétant.

Alors que dans l'ensemble des collectivités locales les fonctions de caissier, de banquier et de comptable sont, en général, cumulées par le « Treasurer », elles sont dissociées dans le Comté métropolitain. Les opérations de trésorerie du Comté sont remplies par la Westminster Bank, et les opérations comptables relèvent d'un fonctionnaire spécialement désigné à cet effet, le « Comptroller ». Les comptes établis par cet agent sont soumis au « district audit », contrôle du pouvoir central, suivant les règles de droit commun.

Les impôts sont perçus pour le compte du Comté par les autorités des Bourgs-Métropolitains, suivant un taux uniforme, et en vertu de « precepts », suivant la procédure en vigueur dans tout le pays depuis la loi de 1925.

Il n'en est pas de même quant aux ressources d'emprunt, à l'égard desquelles le contrôle du pouvoir central s'exerce suivant des règles très particulières.

Le London County Council n'est pas astreint, pour l'émission de chaque emprunt, à une autorisation du Ministre de la Santé ou du Parlement. Mais, en revanche, il doit présenter annuellement aux Chambres un projet énumérant les sommes qu'il compte emprunter au cours de l'exercice et l'affectation présumée de ces ressources. Le Parlement donne force de loi à ce projet, et dès lors le Conseil, sous réserve de respecter les limites de cette autorisation, décide librement de tous ses recours au crédit.

C'est là une preuve de confiance dans la sagesse financière des autorités londoniennes, car il leur est toujours facile de se mouvoir à leur guise dans les limites d'une autorisation globale et annuelle, dont les chiffres sont, par surcroît, supérieurs aux besoins réels.

Les dirigeants de la capitale ont d'ailleurs justifié cette confiance, puisque la situation financière de la mé-

tropole, bien que matérialisée par des chiffres d'une importance considérable, est demeurée jusqu'aujourd'hui parfaitement saine.

§ 3. — Impôts et emprunts londoniens.

Si le montant des dépenses municipales a pu s'accroître à Londres impunément jusqu'à atteindre aujourd'hui £ 80.000.000, c'est en grande partie à cause de l'extension parallèle de la matière imposable. Certes les tarifs fiscaux ont ici aussi atteint des taux inconnus avant guerre, néanmoins ils ne dépassent pas en moyenne les chiffres habituellement pratiqués en Angleterre. En effet, non seulement l'agglomération londonienne s'accroît chaque jour de nouvelles constructions, mais la valeur des immeubles anciens n'a cessé d'y progresser de façon régulière. En sorte que la valeur imposable de la capitale dépasse à l'heure actuelle de 75 % le chiffre qu'elle atteignait à la fin du siècle dernier.

Voici d'ailleurs quelques données numériques à cet égard :

Valeur imposable des immeubles dans le Comté de Londres :

1889-90.....	£ 31.588.153
1919-20.....	45.588.241
1930-31.....	54.659.409

Mais cette valeur imposable n'est pas également répartie à l'intérieur de tout le comté, alors qu'à l'opposé les dépenses correspondent à peu près partout à un même stade de développement des services publics. Aussi, en dépit de la réforme de 1929 et de l'unification des charges qui en est résultée pour quelques services, les différences des tarifs fiscaux appliqués dans chacun des Bourgs Métropolitains sont assez sensibles.

Poplar.....	£ 4,28	City of Westminster. £ 75,42	
Bethnal Green.....	4,58	Holborn 41,46	
Deptford	5,39	St. Marylebone..... 27,25	
Camberwell	5,80	Chelsea	17,35
Battersea	6,15	Kensington	16,72

LIMITES EXTRÊMES DE LA VALEUR IMPOSABLE PAR HABITANT
DANS LES BOURGS MÉTROPOLITAINS¹

Poplar	19 sh. 0	City of London.....	9 sh. 5
Bermondsey	16 sh. 0	City of Westminster	9 sh. 5
Camberwell	11 sh. 4	Kensington	10 sh. 0

DIFFÉRENCE DES TARIFS FISCAUX APPLIQUÉS
DANS LES BOURGS MÉTROPOLITAINS (*par £ de valeur imposable*)
1930-31

Avant 1929, on remédiait dans une certaine mesure à ces disparités en percevant dans tout le comté un impôt supplémentaire de 6 d. par £ 1, dont le produit était réparti entre les Bourgs proportionnellement au chiffre de la population, critérium, équitable en apparence, du niveau des besoins financiers. Mais la réforme n'a compensé qu'en partie les inégalités de situation antérieures et le rétablissement de cet impôt supplémentaire serait à l'heure actuelle parfaitement justifié.

Une autre réforme, souhaitable, serait également susceptible d'atténuer ces différences d'autant plus choquantes que les Bourgs dont la valeur imposable est la plus faible sont évidemment habités par les classes les plus modestes de la population. La loi de 1925, en élargissant le cadre d'assiette et de perception des impôts locaux, a choisi comme circonscription fiscale la collectivité la plus appropriée, bourg ou district. Mais le nouveau régime, satisfaisant pour l'ensemble du pays, ne paraît pas convenir à la métropole. L'assiette de l'impôt y est établi, suivant le droit commun, séparément dans chaque Bourg métropolitain; en conséquence des règles et des taux d'évaluation parfois fort différents sont appliqués. Ce qui est sans inconvénient dans le cas de deux villes d'un même

1. London County Council Financial Abstracts 1931-32, 1932-33.

Comté, est parfaitement injustifié lorsqu'il s'agit de deux quartiers voisins d'une même ville.

Une fois rétablie l'égalité de situation dans toutes les régions de la capitale, le contribuable londonien n'aurait plus à critiquer que les bases du système fiscal, mais non le niveau de tarifs qui demeureraient supportables.

Générateur de dépenses annuelles fort élevées, le large développement des services locaux dont bénéficie la ville de Londres a également provoqué la constitution d'une dette municipale imposante, dont le montant n'est atteint par aucune autre ville dans le monde, à l'exception probable de New-York.

	1893	1907	1920
	£	£	£
London County Council	18.042.751	48.313.749	44.746.794
Metropolitan Water Board	—	38.443.351	40.050.122
Metropolitan Boroughs Councils & City Corporation	4.320.728	14.032.615	11.142.861

DETTE DES PRINCIPALES AUTORITÉS LONDONIENNES

L'accroissement dont témoigne ce tableau pour le début du siècle, suspendu au cours de la guerre, s'est d'ailleurs poursuivi depuis 1920 sur un rythme accéléré, puisque la dette du London County Council, la plus importante, s'élevait en 1931 à £ 80.713.000. Le total de la dette en cours doit atteindre maintenant aux environs de 150 millions de livres.

La dette du Comté de Londres présente dans sa composition, et son amortissement, quelques particularités intéressantes.

Une proportion considérable des emprunts émis par le Conseil de Comté est constituée sous la forme de fonds publics, ou « stock ». Les émissions ordinaires sont dénommées « Metropolitan Consolidated Stock » et sont généralement remboursables en 60 ans. Les principaux emprunts constitués sous cette forme sont le 3 ½ % 1869-1880 (£ 17 millions) remboursé définitivement en 1929, le 3 % 1881-1889 (£ 10.850.000), le 2 ½ % 1893-1909 (£ 46.250.000) et le 5 ¾ % 1920 (£ 8.500.000) avec faculté de conversion.

Particularité frappante, le Comté de Londres est débiteur d'emprunts perpétuels, d'ailleurs rachetables au gré de l'emprunteur. Des pouvoirs exceptionnels avaient été accordés à cet effet au Conseil de Comté par le Parlement en 1896. Il n'en a pas été fait usage depuis 1909; seuls trois emprunts ont été émis sous cette forme, et portent le nom de « London County Consolidated Stock ».

Les emprunts à long terme ne suffisent d'ailleurs pas à une ville comme Londres pour faire face aux nécessités d'une Trésorerie maniant des fonds si considérables. Dans le domaine du crédit à court terme, le conseil de Comté est également détenteur d'un privilège ignoré des autres autorités locales, celui d'émettre des fonds publics à court terme, les London County Bills. La solidité du crédit de la capitale avait en effet permis au Parlement, dès 1877, d'accorder au Conseil cette faculté. Il n'en fut fait usage qu'en 1897, mais le montant de cette dette flottante n'a jamais dépassé les limites raisonnables, fixées d'ailleurs par la loi à un million de livres. Les London County Bills sont calqués sur les valeurs analogues émises par le Trésor; remboursables à 6 mois, ils sont cédés par tranches minima de £ 1.000 et par voie d'adjudication publique. Les fonds empruntés par le Comté de Londres ne servent pas uniquement à acquitter ses dépenses propres; le Conseil de Comté est en effet le principal fournisseur de crédit des Conseils de Bourgs métropolitains. Trop riches en général pour avoir recours aux prêts du Public Works Loan Board, ceux-ci préfèrent, en tant que créanciers, le Conseil de Comté aux banques privées, vis-à-vis desquelles leur indépendance n'est pas toujours aisément souvegardée. De plus, les valeurs qu'ils peuvent émettre directement ne bénéficient pas des garanties et privilèges accordés aux « trustee securities »; aussi le placement en est-il rendu plus difficile. Enfin les Conseils de Bourgs métropolitains doivent obtenir, pour leurs emprunts, l'autorisation du Conseil de Comté; ils n'éviteraient pas cette obligation en demandant ailleurs les capitaux dont ils ont besoin. Aussi la dette des Bourgs est-elle surtout composée de prêts consentis par le Conseil de Comté.

Les fonds prêtés de la sorte par le Conseil de Comté sont issus soit de l'emprunt, soit des ressources du fonds d'amortissement.

l'amortissement réel et l'accroissement des dépenses extraordinaires au moyen de ressources normales. Il y a plus qu'un paradoxe dans le fait de s'obliger à mettre de côté certaines sommes pour le remboursement d'une dette et de les dépenser ensuite à sa guise. C'est un véritable stimulant à la dépense. Mais, en dehors de cette pratique qui n'est pas particulière à la dette londonienne, aucun reproche ne peut être adressé à la politique de crédit des autorités métropolitaines. Jamais les fonds d'emprunt ne servent à défrayer le budget ordinaire; les charges d'amortissement ont toujours été ponctuellement acquittées, souvent même avant leur échéance; enfin, la solidité du crédit dont dispose la capitale a toujours assuré aux emprunts contractés des taux d'intérêt presque aussi favorables que ceux dont bénéficient les emprunts d'Etat.

Comparée soit au montant de la population, soit à la valeur imposable de la circonscription, la dette londonienne se révèle d'ailleurs nettement inférieure à celle des autres grandes villes anglaises, Manchester, Liverpool, Birmingham, etc. Ces municipalités parfois fort audacieuses, gagneraient à prendre exemple sur les méthodes de sage administration financière que pratiquent les autorités londoniennes.

CONCLUSION

Si, des données réparties au long de cette étude, on cherche à dégager les traits les plus marquants de la situation financière des collectivités locales, on aboutit aux trois constatations suivantes.

Tout d'abord, considérée dans son ensemble, cette situation est saine. Les budgets locaux ne connaissent que rarement le déficit, la charge de la dette a pour contrepartie la productivité certaine des emprunts contractés, le crédit local n'est pas alourdi par une dette flottante d'un volume inquiétant; les emprunts à court terme n'existent que dans une proportion raisonnable, et ne correspondent pour la plupart qu'à des nécessités de trésorerie tout à fait légitimes.

En second lieu, si les collectivités équilibrent leurs budgets, elles n'y parviennent souvent qu'au prix de charges fiscales fort élevées, et parfois même intolérablement excessives. C'est le problème des « *necessitous areas* ». Ces circonscriptions, plus particulièrement atteintes par les difficultés de l'heure présente, ont à faire face aux lourdes dépenses qu'engendrent pour elles le chômage et l'abaissement du pouvoir d'achat des classes laborieuses. Elles ne disposent en revanche que de recettes fiscales amoindries, soit par les moins-values de la matière imposable, soit par les difficultés du recouvrement. Comme tout incite à penser que le ralentissement de l'activité économique, primitivement considéré comme passager, tend à devenir permanent, que la dépression présente est moins anormale que la prospérité antérieure, on ne doit pas espérer qu'une prochaine et vive reprise des échanges rétablisse d'elle-même l'aisance budgétaire des « *necessitous areas* ».

Enfin, le mécanisme des lois sociales en vigueur, la tendance des pouvoirs publics à multiplier ces lois ou à

en activer le fonctionnement, et l'exemple des années antérieures, font entrevoir avec certitude pour l'avenir une nouvelle progression, lente, mais continue, des dépenses locales. Or ces dépenses ont à l'heure actuelle atteint le plafond compatible avec l'organisation financière des collectivités, tant en raison du niveau des tarifs fiscaux que de la proportion élevée des subventions au montant total des ressources locales. Aussi bien ne peut-on s'empêcher de penser que l'aspect de la situation des collectivités ne vaut que pour le moment présent, qu'il est susceptible, si le système des finances locales ne comporte pas d'ici peu les transformations nécessaires, de se modifier rapidement dans un sens défavorable.

En conséquence, deux problèmes se posent : l'un, d'actualité, remédier aux difficultés financières des « necessitous areas », l'autre, d'avenir, veiller à l'équilibre futur des budgets locaux. Or, mieux vaut prévenir que guérir, et, comme les deux problèmes sont, au fond, de même nature, il semblerait sage de lier l'une à l'autre les deux solutions, en transformant dès maintenant, dans le sens voulu, l'organisation financière des collectivités locales.

Mais l'allègement général des finances locales peut se réaliser de double façon : soit maintenir, tout en l'aménageant, la base unique de l'impôt actuel, en réduisant les charges des collectivités par le transfert à l'Etat des services publics essentiels, soit conserver aux localités leurs attributions présentes, au prix d'un élargissement de leurs ressources, modification du système fiscal, ou développement des subventions.

De ces deux solutions, la première seule paraît pouvoir être adoptée, en raison des difficultés que rencontrerait toute tentative d'accroissement des ressources locales.

Les subventions atteignent déjà, dans le régime actuel, une proportion trop élevée des ressources locales pour que l'on puisse songer à en augmenter le montant. Deux modes d'attribution sont en vigueur : subventions spécifiques proportionnelles à la dépense, subventions globales forfaitaires. Inconvénients financiers d'une part, inconvénients politiques de l'autre. Point n'est besoin de rappeler combien le système du pourcentage facilite les excès finan-

ciers en abolissant la notion de responsabilité au sein des autorités locales. Au reste, les défauts de ce mode d'attribution ont été presque unanimement reconnus au cours des dernières années, ils ont provoqué la substitution de la General Exchequer Contribution à de nombreuses subventions proportionnelles; un revirement de politique ne se comprendrait nullement à l'heure où tout accroissement inconsideré des dépenses locales doit précisément être évité.

Mais il n'apparaît pas moins dangereux de donner une large extension aux subventions nouvelles instituées en 1929. Ce n'est point seulement que le mode de répartition de la General Exchequer Contribution présente de nombreuses imperfections; il serait assez facile d'y remédier. Mais à supposer que l'Etat accroisse notablement l'appui financier qu'il octroie aux collectivités, et que le système de répartition adopté soit à l'abri de tout reproche, il n'en resterait pas moins que les autorités locales, libres de disposer à leur guise d'importantes ressources, gratuitement obtenues, négligeraient peut-être le fonctionnement de services publics essentiels, pour se livrer à des dépenses somptuaires inspirées par la seule démagogie. A moins que le pouvoir central ne conditionne ces nouvelles faveurs par l'exercice d'un contrôle sévère, doublé d'un pouvoir de contrainte en cas de défaillance des autorités de droit commun. Mais où serait alors l'avantage d'une telle méthode? Et plutôt que de compliquer à souhait les formalités et les rouages administratifs, autant abandonner à l'Etat la direction et le financement de services que les collectivités ne peuvent assumer à elles seules.

Reste l'impôt. Est-il possible, sans porter atteinte aux intérêts des contribuables ni à ceux des budgets locaux, d'accroître sensiblement le niveau des ressources fiscales des collectivités? Une alternative de même nature se présente ici.

On peut, considérant l'ampleur des attributions locales, le caractère national de certains services publics administrés par les autorités locales, substituer au système actuel un système calqué sur celui de l'Etat, remplacer l'impôt réel par un impôt personnel, calculé en raison des facultés ou des revenus des contribuables. Mais

alors n'est-il pas plus simple de laisser à l'Etat la gestion de ces services d'intérêt commun? En effet, l'institution de ce nouveau système fiscal nécessitera tout d'abord l'organisation d'un mécanisme d'assiette et de perception autonome fort complexe. Si, au contraire, l'administration fiscale est confiée aux agents de l'Etat, la multiplicité des comptes et des formalités ne le cédera en rien à leur complexité. Les nouveaux critères d'imposition n'assureront pas aux budgets locaux, dans le temps ni dans l'espace, un approvisionnement régulier de recettes; il faudra y adjoindre un système de compensation en faveur des collectivités les plus pauvres, source de complications et d'injustices. De plus, les autorités locales verront encore s'atténuer leur responsabilité financière, car les ressources dont elles disposeront ne seront pas issues d'une base locale, directement attachée à la résidence de leurs électeurs.

Sans approuver pour cela le système actuel, il apparaît préférable de conserver à l'impôt une base réelle, stable et locale. Et, dans les limites de ces conditions, il n'y a guère place pour de nouvelles et substantielles impositions, qui iraient à l'encontre des récents dégrèvements. Seule une taxe sur la plus-value des biens fonciers semblerait susceptible de procurer quelques ressources aux agglomérations urbaines en période de croissance, dont les charges sont particulièrement lourdes.

Par ailleurs, il existe bien un tout autre domaine que la fiscalité anglaise n'a pas encore complètement exploré : celui des taxes indirectes. Mais, outre que les impôts indirects ont toujours été à raison considérés par les pouvoirs publics comme un mal, parfois inévitable, mais toujours indésirable, ils ne s'accommodent pas, du moins pour les impôts à grand rendement, de modes d'assiette ou de tarifs variables à l'intérieur d'un pays. Aussi le seul moyen pratique d'attribuer aux budgets locaux certaines ressources fiscales d'origine indirecte réside-t-il dans l'institution de fonds communs, méthode à laquelle s'attachent tous les inconvénients des subventions. Il ne peut être abandonné aux autorités locales que certaines taxes sur la possession d'objets mobiliers, taxes de rendement minime qui pour la plupart ne valent pas les frais qu'elles occasionnent.

Ainsi donc, toute transformation radicale du système de financement des dépenses locales se heurte à des obstacles trop sérieux pour qu'il soit d'autre issue que d'alléger ces dépenses en transférant à l'Etat la charge et la gestion de quelques services publics. Certes c'est là déplacer la difficulté, et l'Etat lui-même devra subvenir à ces dépenses par de nouvelles impositions. Mais le champ d'action de la fiscalité nationale est bien autrement étendu que celui des impôts locaux, et l'Angleterre n'en a pas encore, fort heureusement pour elle, épuisé toutes les ressources.

Quels sont donc les services dont il conviendrait plus spécialement de décharger les collectivités locales? Au premier rang de ceux-ci se place l'assistance-chômage. Mais le transfert de ce service au pouvoir central suppose que l'on aura préalablement établi avec précision les conditions auxquelles le chômeur a droit à l'assistance; ceci afin que le poids des services d'assistance ordinaire ne retombe pas sur le Budget national et que les faveurs publiques ne soient point prodiguées à ceux qui n'y ont d'autre titre que la paresse ou la négligence. Cette condition satisfaite, l'Etat se doit d'assumer à lui seul la charge financière d'un mal qui tend à devenir une tare permanente de l'économie nationale, en même temps que celle d'une vigoureuse politique susceptible d'y porter remède.

En dehors de ce service, dont l'importance est née de circonstances économiques particulières, il en est d'autres qui rentrent dans le cadre normal de l'activité publique et qu'il serait souhaitable de voir confier à l'Etat : ainsi l'instruction publique, la voirie d'intérêt commun, et peut-être même le logement. Ce n'est pas tant en vertu de la distinction, si subtile et si imprécise, de service d'intérêt national ou local que cette réforme apparaît souhaitable. Car, en fait, s'il est heureusement satisfait à tous les besoins dans chaque localité, l'intérêt national ne peut être mieux servi. Mais les difficultés multiples que rencontre la satisfaction de tels besoins dans le cadre de l'administration locale, manque d'uniformité dans le développement du service ou dans les modes de gestion à l'intérieur du territoire, défaut d'appropriation des ressources aux dépenses, défaut de responsabilité financière des autorités, risque d'engagement de dépenses somptuaires ou démagogo-

giques, semblent devoir être plus aisément résolues par le pouvoir central.

Certes, pour réaliser cette réforme, il faudra vaincre des traditions d'indépendance locale fortement ancrées dans l'esprit anglais; et d'aucuns diront que c'est là une atteinte aux principes directeurs du gouvernement démocratique. Mais il s'agit ici de finances, non de politique. Or il n'est pas certain, en dépit d'une opinion célèbre et certes autorisée, que de bonnes finances résultent d'une bonne politique, à moins que l'on ne définisse précisément l'idéal politique par celui qui engendrerait de saines finances.

Ainsi allégés de charges importantes, les budgets locaux retrouveraient un équilibre plus facile et moins coûteux au contribuable local. Pour en être amélioré, le système des finances locales ne serait pas à l'abri de toute critique.

De nombreux aménagements y demeureraient nécessaires, principalement en ce qui concerne l'assiette de l'impôt et le mode d'attribution des subventions de l'Etat.

Pour ces dernières, la suppression des services d'instruction publique et de voirie d'intérêt commun réduirait à peu de chose la proportion des subventions spécifiques. Et les subventions globales s'avérant dès lors prédominantes, il suffirait d'en adapter les règles de répartition à des conditions plus équitables. Il semble que ce but pourrait être atteint en substituant à la formule de répartition si complexe de la General Exchequer Contribution un mode de calcul plus simple dans lequel une importance primordiale serait attribuée aux facteurs représentatifs de la richesse financière de chaque collectivité. Les besoins exceptionnels comme l'assistance aux chômeurs étant éliminés par le transfert à l'Etat de ce service, les besoins normaux, sensiblement équivalents d'une circonscription à une autre, seraient approximativement représentés par la prise en considération du facteur démographique. A ce premier indice s'en adjoindraient d'autres, afférents à la valeur imposable et au taux des impôts en vigueur, affectés de coefficients supérieurs. Ainsi les subventions du Trésor satisferaient à leurs principales exigences sans constituer pour cela un stimulant à l'engagement de dépenses nou-

velles. Elles représenteraient l'aide indispensable aux finances locales de la collectivité nationale, aide justifiée par l'intérêt que tire cette dernière de l'administration locale. Mais le montant de ces subventions varierait, non plus en fonction du développement des services publics locaux, mais en raison des possibilités financières de ce développement. Ainsi s'attacherait à la subvention l'idée de solidarité nationale qui sert de fondement aux rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales.

Si par ailleurs les entreprises municipales rehaussaient certains de leurs tarifs jusqu'au voisinage des prix normaux, les ressources fiscales, n'ayant à faire face qu'à des dépenses largement amoindries, ne nécessiteraient plus que des taux d'impôt raisonnables. Sans songer à modifier radicalement la base d'assiette de ces impôts locaux, il semblerait dès lors possible de l'élargir notablement en même temps que de répartir plus largement la charge fiscale des collectivités.

La valeur locative apparaît encore comme le moins imparfait des critères d'imposition locale. Mais pourquoi ne pas diviser la charge qui pèse sur le seul occupant entre ce dernier et le propriétaire de l'immeuble imposé? Bien que ne résidant pas obligatoirement dans la localité, le propriétaire tire cependant un avantage certain des perfectionnements de l'administration locale, par la plus-value qu'ils procurent à son immeuble. Certes l'incidence fiscale joue facilement dans ce domaine, mais il semble qu'au cours d'une période de baisse des valeurs immobilières comme la période actuelle, le moment soit particulièrement propice à une répartition des charges entre propriétaires et locataires.

D'autre part, si les motifs qui ont présidé aux dégrèvements de 1925 et 1929 gardent en partie leur valeur, il n'en apparaît pas moins désirable de faire participer à nouveau aux charges locales les entreprises agricoles et industrielles. Ces contributions nouvelles ne dépasseraient pas un niveau raisonnable, du fait que les tarifs fiscaux, déjà fortement amoindris par la suppression d'attributions locales importantes, se trouveraient encore diminués par une plus large répartition.

Certes la politique anglaise use actuellement de tous les moyens dont elle dispose pour lutter contre le dépeu-

plement des campagnes, et l'abolition de dégrèvements récents ne manque jamais de susciter de violentes oppositions. Mais il pourrait être accordé à l'agriculture un régime de faveur sans toutefois qu'elle profite gratuitement des avantages certains que lui procurent les services publics locaux. Ici encore la valeur locative paraît être la seule base solide d'imposition.

Quant aux industries, la légère reprise d'activité dont elles bénéficient justifierait, de leur part, une plus large contribution au financement des dépenses locales. Mais, pour elles, il conviendrait de substituer à la valeur locative, qui n'est en rien représentative de l'importance des entreprises, une base d'assiette nouvelle ne risquant pas d'entraîner des situations trop inégales. Ce serait par exemple le revenu professionnel tel qu'il est imposé par l'Etat, avec cette différence que le montant de l'impôt serait acquitté dans chacun des lieux d'exploitation, suivant une part proportionnelle à l'importance de chacun des établissements. Le choix d'un tel mode d'assiette n'occasionnerait aux administrations qu'un travail supplémentaire fort minime.

Certes il ne faut pas se dissimuler ce qu'un semblable programme a de schématique et combien, dans sa réalisation éventuelle, il nécessiterait, sur de multiples points de détail, une laborieuse étude.

Mais là n'est pas l'obstacle le plus sérieux à la réforme des finances locales anglaises. Cet obstacle est d'un caractère beaucoup plus général; il se caractérise par la difficulté qu'il y a, dans le domaine législatif et plus particulièrement dans le domaine financier, à bouleverser entièrement un régime établi depuis de longues années, et que des mesures successives n'ont fait que consolider par l'apport de perfectionnements nouveaux. L'échec récent de la réforme des finances locales françaises en est un éclatant témoignage. Sans doute une réforme des finances locales anglaises se briserait-elle sur le même écueil.

D'autant plus que, lorsqu'il s'agit de problèmes locaux, les difficultés s'aggravent. Ignorante des liens puissants qui unissent la gestion administrative et financière de toutes les collectivités publiques, l'opinion reste indifférente à tout ce qui n'intéresse pas directement l'Etat.

Guidés par cette tendance, les pouvoirs publics délaissent souvent, eux aussi, les questions locales, dont la discussion ne peut procurer aucune popularité ni aucun appui. Aussi les projets de réforme locale, si bien venus soient-ils, ne passent-ils habituellement qu'au dernier rang des questions à résoudre et perdent-ils souvent toute raison d'être avant d'avoir l'occasion d'être adoptés.

Dans ces conditions, les années à venir verront-elles s'accomplir les aménagements nécessaires dans l'organisation financière des collectivités locales anglaises? C'est fort improbable. Tout au plus la pression des nécessités budgétaires amènera-t-elle tôt ou tard l'amoindrissement des attributions locales. Cette évolution ne saurait d'ailleurs manquer d'être favorisée par le développement de la solidarité nationale et la tendance à satisfaire, de jour en jour, un nombre croissant de besoins dans le cadre de l'action collective.

Vu, le Président de la thèse :

E. ALLIX.

Vu, le Doyen :

E. ALLIX.

*Vu et permis d'imprimer,
le Recteur de l'Académie de Paris :
S. CHARLÉTY.*

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES FRANÇAIS

- ARMINJON. — L'administration locale de l'Angleterre. Thèse, Paris, 1895.
- BOVERAT. — Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers. Thèse, Paris, 1907.
- FÉLIX. — La réforme générale des finances locales. Paris, 1932.
- JENKS. — Essai sur le gouvernement local en Angleterre. Paris, 1902.
- LECARPENTIER. — Le problème des finances locales. Paris, 1932.
- OLLIER. — Le Comté anglais au point de vue administratif. Paris, 1912.
- RAIGA. — Le mouvement de centralisation administrative et financière en Angleterre. Paris, 1913.
- REDLICH. — Le gouvernement local en Angleterre. Paris, 1911.
- VAUTHIER. — Le gouvernement local de l'Angleterre. Paris, 1895.

OUVRAGES ANGLAIS

- ASHLEY. — Local & Central government. Londres, 1906.
- AVEBURY. — On municipal & national trading. Londres, 1907.
- BUCK. — Municipal Finance. Londres, 1926.
- CANNAN. — The history of local rates. Londres, 1912.
- CLARKE. — The local government of the United Kingdom. Londres, 1932.
- CLEVELAND. — Chapters on municipal administration & accounting. New-York, 1909.
- GRICE. — National & local finance. Londres, 1910.
- GRIFFITH. — The modern development of city government in the United Kingdom & United States. Londres, 1927.
- HAWARD. — London County Council from within. Londres, 1932.
- JENNINGS. — The riddle of the rates. Londres, 1933.
- JENNINGS. — Local Government in the modern constitution. Londres, 1931.
- LOWELL. — The government of England. New-York, 1919.
- MAUD. — Local government in modern England. Londres, 1932.

- MENKEN. — The Local Government Bill. Londres, 1929.
MUIR. — Rating reform. Londres, 1929.
ROBSON. — The development of Local Government. Londres, 1931.
ROBSON. — Local Government audit. Londres, 1930.
ROSENBERG. — How the ratepayer is governed. The busy citizen's introduction to the local government of England & Wales. Londres, 1930.
SCHOOLING. — London County Council Finance. Londres, 1907.
SMITH. — Municipal & Local Government law. Londres, 1933.
WEBB (Sydney). — Grants in Aid. Londres, 1911.
WRIGHT. — The parish pump. The way rates are spent. Londres, 1933.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- Annual Reports of the Ministry of Health.
Annual Reports of the Board of Education.
Annual Reports of the Public Works Loan Board.
Local Taxation Returns.
Road Fund Accounts.
Annual Reports of the Central Valuation Committee.
Annual London County Council Financial Abstracts.

Report of the Royal Commission on Local Taxation 1901.
Report of the Geddes Committee 1922.
Explanatory memorandum of the Local Government Bill 1928.
Report of the Royal Commission on Local Government 1929-1930.
Report of the Committee on Public Expenditure 1931.
Report of the Committee on Local Expenditure Nov. 1932.
Report of the Royal Commission on Unemployment Insurance Novembre 1932.
Report to consider Local Government Bill 1933.
Grants to Local Authorities in distressed Areas 1933.
Débats parlementaires 1925-1933.

REVUES ET JOURNAUX

- The Times.
The Financial Times.
The Economist.
The Statist.
Local Government Annuals.
Municipal Journal.
Local Government Chronicle.
Local Government Review.
Local Government News.
Local Government Journal.

TABLE DES MATIERES

Introduction	7
CHAPITRE PREMIER	
Organisation administrative et financière des collectivités locales.	
§ 1. Les divisions administratives	9
§ 2. Les autorités financières. La procédure budgétaire.....	14
CHAPITRE II	
Les impôts.	
§ 1. Trait caractéristique du système fiscal des localités. Sa per- sistance à travers l'histoire	18
§ 2. L'unification des impôts locaux. Le Rating & Valuation Act 1925. I. Rating	22
§ 3. La détermination et l'évaluation administrative de la matière imposable. Le Rating & Valuation Act 1925. II. Valuation..	25
§ 4. Le critérium légal d'imposition. Calcul de l'impôt.....	33
§ 5. La politique des dégrèvements. Ses résultats. La charge fis- cale du contribuable local.....	39
CHAPITRE III	
Les subventions de l'Etat.	
§ 1. Historique	48
§ 2. Les motifs de la réforme de 1929.....	54
§ 3. La General Exchequer Contribution	57
§ 4. La répartition de la General Exchequer Contribution.....	61
§ 5. Les rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales au cours des dernières années.....	70
CHAPITRE IV	
Les emprunts.	
§ 1. Limites aux facultés d'emprunt des collectivités locales....	73
§ 2. Différentes catégories d'emprunts locaux	78
§ 3. Remboursement des emprunts	86
§ 4. L'évolution de la dette locale.....	91
CHAPITRE V	
Les entreprises municipales.	
	100
CHAPITRE VI	
Les dépenses des collectivités locales.	
§ 1. La répartition des charges publiques entre l'Etat et les col- lectivités locales, entre les différentes catégories de collec- tivités locales	108
§ 2. L'accroissement des dépenses locales.....	111
§ 3. Les principaux chefs de dépenses.....	116
1° L'instruction publique.....	116
2° L'assistance publique.....	119
3° La santé publique.....	123
4° La voirie.....	126
5° La police.....	128
6° Le logement.....	
§ 4. Les tentatives de réduction des dépenses depuis l'avènement de la crise.....	131
CHAPITRE VII	
Le contrôle des Finances locales.	
	138
CHAPITRE VIII	
Les Finances londonniennes.	
§ 1. Organisation administrative	146
§ 2. Organisation financière du Comté de Londres.....	149
§ 3. Impôts et emprunts londonniens	151
Conclusion	157

